

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

MARINA FELTRIN DAMBROS

**O ALUGUEL SOCIAL COMO EXPRESSÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL NO
MACIÇO DO MORRO DA CRUZ – FLORIANÓPOLIS/SC: DESAFIOS AO
SERVIÇO SOCIAL**

FLORIANÓPOLIS

2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

MARINA FELTRIN DAMBROS

**O ALUGUEL SOCIAL COMO EXPRESSÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL NO
MACIÇO DO MORRO DA CRUZ – FLORIANÓPOLIS/SC: DESAFIOS AO
SERVIÇO SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Departamento de Serviço Social da Universidade
Federal de Santa Catarina como requisito parcial
para a obtenção do título de Bacharel em Serviço
Social.

Orientadora: Prof^ª Dra. Ana Maria Baima Cartaxo

FLORIANÓPOLIS

2014

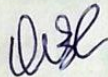
MARINA FELTRIN DAMBROS

**O ALUGUEL SOCIAL COMO EXPRESSÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL NO
MACIÇO DO MORRO DA CRUZ – FLORIANÓPOLIS/SC: DESAFIOS AO
SERVIÇO SOCIAL**

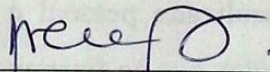
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Florianópolis, 08 de dezembro de 2014

Banca Examinadora:

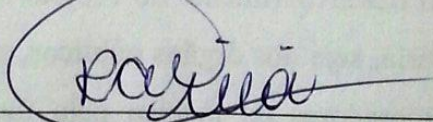


Profª Dra. Ana Maria Baima Cartaxo
Orientadora



Profª Dra. Maria Teresa dos Santos
1º Examinadora

Departamento de Serviço Social – UFSC



Kelly Cristina Vieira
2º Examinadora

Assistente Social da Prefeitura Municipal de Florianópolis

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar quero agradecer aos meus pais. Sou imensamente grata por tudo que desempenharam e lutaram para que fosse possível cursar uma Universidade Pública, Gratuita e de Qualidade. São meus maiores exemplos de vida e de dedicação à família. Agradeço por terem depositado a confiança em mim, e darem o apoio quando mais precisei para me dedicar à conclusão do Curso de Serviço Social. Régia e José Aníbal, tenho por vós a minha sincera gratidão. Amo muito vocês.

Agradeço também meu irmão José Raul e a minha amiga Celina, que sempre se mostraram compreensivos e dispostos a ajudarem no desenvolvimento deste Trabalho e a passar os bons momentos juntos.

Muito obrigada a todxs colegas do Curso de Serviço Social com que pude ter o prazer de estudar junto, realizar trabalhos, apresentações, participar de movimentos sociais, congressos, palestras e curtir momentos de descontração em jantinhas, horas felizes e festinhas, porque também ninguém é feito de ferro! Obrigada gurias e guris!

Agradeço também aos professores pela formação acadêmica e profissional. Tenho por vocês meu imenso respeito e admiração. Agradecimento em especial a uma das mais importantes e respeitadas professoras do curso, Prof^a Dr^a Ana Maria, na qual sempre tive muita reverência e hoje se encontra como minha orientadora desse Trabalho. Minha gratidão.

Agradeço muitíssimo à Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental por ter me proporcionado tanto aprendizado pessoal e profissional. Meu obrigada a toda equipe da secretaria, em especial àqueles que se fizeram mais presentes no meu processo de estágio, Eng^{os} Rogério, Daniel, Américo e Renato, assim estendendo meus agradecimentos aos demais servidores. Agradecer por fim, a todxs que de alguma forma fazem com que seja possível o desenvolvimento do Projeto Maciço do Morro da Cruz, seja no papel de liderança comunitária, seja nos órgãos públicos, seja nas empresas terceirizadas. Agradecimento especial aos moradores do maciço pela força e garra da luta diária por melhores condições de vida e garantia dos direitos sociais. Vocês me inspiram!

Especial agradecimento à equipe GEMAC, grupo mais alegre e sorridente da Secretaria que contribuiu imensamente para minha formação. Tenho muito carinho por todas vocês! Obrigada Nóris, Michaeli, Zeli, Cinthia, Carmelita, Leyla, Simone C., Rosângela, Elizonete e

à grande Maria Aparecida. Àquelas que não se encontram mais na Gerência, a Andrea e especialmente à Tamires, por quem resguardo muito amor, respeito e amizade. Agradeço à incomparável gerente Kelly, em que tenho imensa admiração e respeito na atuação profissional que desempenha tanto como assistente social, como no papel de liderança. Obrigada pelo aprendizado para a vida profissional e por ter aceitado compor a minha banca do TCC.

Meu obrigado às colegas e ex-estagiárias do Serviço Social da Habitação, Sueli e Noemi pelo apoio nos meus primeiros passos na Secretaria e pela companhia. Agradecer, é claro, à minha ruiva predileta, Laís e a “bicho grilo” Natália pelos ótimos momentos juntos de crescimento acadêmico e o traçar de uma amizade verdadeira.

Agradeço a minha supervisora Claudia pela forte parceria e pela alegria. Muito obrigada à minha co-supervisora Betina, em que tive desde o início da sua jornada na Secretaria muita afinidade e carinho. É claro, agradecer imensamente à minha eterna supervisora Simone, sou muito feliz na oportunidade e aprendizado que obtive na nossa convivência no estágio e quiça na militância feminista.

Por fim, agradecer àqueles que não foram citados, mas que certamente contribuíram para que isso fosse possível. Obrigada!

A Cidade
Nação Zumbi

O sol nasce e ilumina as pedras evoluídas
Que cresceram com a força de pedreiros suicidas
Cavaleiros circulam vigiando as pessoas
Não importa se são ruínas, nem importa se são boas
E a cidade se apresenta centro das ambições
Para mendigos ou ricos e outras armações
Coletivos, automóveis, motos e metrô
Trabalhadores, patrões, policiais, camelôs

A cidade não para, a cidade só cresce
O de cima sobe e o de baixo desce
A cidade não para, a cidade só cresce
O de cima sobe e o de baixo desce

A cidade se encontra prostituída
Por aqueles que a usaram em busca de saída
Ilusora de pessoas de outros lugares
A cidade e sua fama vai além dos mares
No meio da esperteza internacional
A cidade até que não está tão mal
E a situação sempre mais ou menos
Sempre uns com mais e outros com menos

A cidade não para, a cidade só cresce
O de cima sobe e o de baixo desce
A cidade não para, a cidade só cresce
O de cima sobe e o de baixo desce

Eu vou fazer uma embolada, um samba, um maracatu
Tudo bem envenenado, bom pra mim e bom pra tu
Pra a gente sair da lama e enfrentar os urubu
(...)

DAMBROS, Marina Feltrin. **O Aluguel Social como expressão do Déficit Habitacional no Maciço do Morro da Cruz – Florianópolis/SC: Desafios ao Serviço Social.** Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

RESUMO

O presente trabalho pretendeu analisar o déficit habitacional no Maciço do Morro da Cruz e sua expressão através do benefício eventual Aluguel Social, destacando uma reflexão sobre os desafios colocados ao Serviço Social nessa realidade. A pesquisa, de abordagem quanti-qualitativa, teve como campo de coleta de dados os 56 beneficiários do Aluguel Social que aguardam por unidades habitacionais pelo Projeto Maciço do Morro da Cruz/PAC. Os resultados do estudo se somam ao debate social e acadêmico acerca da questão social do déficit habitacional. Os dados produzidos poderão contribuir para a discussão acerca da problemática do déficit habitacional, bem como levantar o debate acerca dos cidadãos que são marginalizados pela política habitacional e o papel do Serviço Social no sentido de promover ações que assegurem o direito à moradia. Nesse sentido, a pesquisa contribuiu para compreender a realidade social e pensar as políticas sociais com vistas à ampliação do espaço de atuação do profissional de Serviço Social neste recorte das políticas públicas e de seus desafios e possibilidades no enfrentamento das expressões da questão social. Acredita-se, portanto, que para se estimular a diminuição do déficit habitacional em Florianópolis, seja necessária a articulação entre as três esferas do poder público, aliados ao controle de novas ocupações irregulares, promoção da regularização urbanística e fundiária nas ZEIS e fomento a produção de novas habitações populares acessíveis para a população de baixa renda, visando mitigar a reprodução da exclusão territorial. No bojo da atuação do Serviço Social no PMMC/PAC, o presente trabalho destacou como sendo fundamental a discussão permanente com as bases da sociedade representativa, assim como incentivo a participação democrática nas decisões do poder público.

Palavras-chave: Política habitacional, déficit habitacional, direito à moradia, aluguel social, interdisciplinaridade, movimentos sociais, Serviço Social e habitação.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de Famílias Sujeitas a Risco de Deslizamento por Região.....	35
Gráfico 2 – Quantitativo de beneficiários do Aluguel Social no Maciço do Morro da Cruz ..	54
Gráfico 3 – O gênero dos beneficiários do Aluguel Social	55
Gráfico 4 – Faixa etária dos beneficiários	56
Gráfico 5 – Composição familiar dos beneficiários	57
Gráfico 6 – Escolaridade dos titulares do benefício	58
Gráfico 7 – Renda dos titulares do benefício.....	59
Gráfico 8 – Ano de inclusão no benefício	60

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População residente, por situação do domicílio no Brasil.....	13
Tabela 2 - Previsão de Habitações do Projeto Maciço do Morro da Cruz.....	46

LISTA DE SIGLAS

AIS – Área de Interesse Social

BNH - Banco Nacional de Habitação

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CASAN – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento

CMHIS - Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social

COHAB - Companhias de Habitação Popular

COMCAP – Companhia de Melhoramento da Capital

CEF - Caixa Econômica Federal

CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina

CEPED – Centro de Estudos e Pesquisas sobre Desastres

ESA – Educação Sanitária e Ambiental

FCP - Fundação Casa Popular

FLORAM - Fundação Municipal do Meio Ambiente

GEMAC - Gerência de Mobilização e Articulação Comunitária

GTR – Geração de Trabalho e Renda

FMI – Fundo Monetário Internacional

IPUF - Instituto de Planejamento Urbano

IAPs - Instituto de Aposentadoria e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

PMHIS - Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis

PMF - Prefeitura Municipal de Florianópolis

PNH - Política Nacional de Habitação

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PMMC/PAC - Projeto Maciço do Morro da Cruz/Programa de Aceleração do Crescimento

PHF - Política Habitacional de Florianópolis

SMHSA - Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental

SMSDS - Secretaria Municipal de Saúde e Desenvolvimento Social

SMHTDS - Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social

SESP - Secretaria Executiva de Serviços públicos

SMDU - Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano

SEMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

UFECO - União Florianopolitana de Entidades Comunitárias

ZEIS – Zona de Especial Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. BREVE ANÁLISE DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA	13
2.1 O Processo de Urbanização	13
2.2 A Trajetória da Política Nacional de Habitação	17
2.2.1 Considerações Preliminares da Origem e Desenvolvimento da Política Nacional de Habitação - 1946 ao Período Autoritário Militar (1964- 1984)	17
2.2.2 Política Nacional de Habitação – da Nova República aos governos das Décadas de 1990 a 2000	21
3. ASPECTOS DA URBANIZAÇÃO EM FLORIANÓPOLIS E OS PROJETOS HABITACIONAIS IMPLEMENTADOS	32
3.1 O Processo de Urbanização em Florianópolis e a Favelização no Município	32
3.1.1 Contextualização da Política Habitacional em Florianópolis	37
3.1.2 O Projeto Maciço do Morro da Cruz/PAC	40
3.1.2.1 O Trabalho Social das Assistentes Sociais no Projeto Maciço do Morro da Cruz/PAC	47
4. ANÁLISE DO PERFIL DAS FAMÍLIAS EM ALUGUEL SOCIAL E SUA RELAÇÃO COM O DÉFICIT HABITACIONAL NO MACIÇO DO MORRO DA CRUZ	52
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS	66
ANEXOS	71
APÊNDICES	74

1. INTRODUÇÃO

Historicamente o elevado custo da terra nas cidades brasileiras em relação ao salário das famílias de baixa renda e à ausência de uma política habitacional universal são fatores que desencadeiam a procura por assentamentos precários e informais. Tais assentamentos, em geral, vão ocupar as áreas de forma desordenada, muitas vezes sujeitas a risco de erosão, desmoronamentos, alagamentos ou enchentes, além de se caracterizarem pela precariedade habitacional e urbana.

A partir da conquista do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e sua posterior regulamentação via Estatuto da Cidade, bem como a criação do Ministério das Cidades, passa a vigorar um novo aparato jurídico na área da política urbana. Vígolo (2010) argumenta que conceitos como regularização urbanística e fundiária tornam-se mais amplos, e vão articular a questão urbana, social e ambiental, consequentemente estabelecendo uma maior expansão da intervenção do poder público nas Zonas Especiais de Interesse Social¹.

Para que seja possível realizar essas intervenções em assentamentos irregulares, é necessário estruturar um trabalho articulado entre profissionais de diversas áreas de forma interdisciplinar. Vígolo (2010) considera que o aspecto social destas ações vislumbra uma nova demanda para o assistente social nesse campo sócio-ocupacional, tendo em vista, principalmente, a condição da participação social dos destinatários dos programas de regularização fundiária e urbanística, segundo o que prega a lei.

Desde 2008 o Projeto do Maciço do Morro da Cruz/PAC (PMMC/PAC), desenvolvido pela Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental de Florianópolis² (SMHSA) é realizado a partir dessa lógica. Tendo em vista suas ações integradas e seu caráter participativo, o projeto inclui ações de trabalho técnico social³, que são realizadas por profissionais de Serviço Social. Dessa forma, o trabalho social perpassa todas as etapas previstas no Projeto, inclusive na provisão de unidades habitacionais para famílias em

¹ Um dos instrumentos do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo Poder Público, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária.

² A Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental de Florianópolis é o espaço pelo qual a estudante e pesquisadora desenvolveu seu estágio obrigatório.

³ O trabalho técnico social (TTS) ou trabalho social é uma designação atribuída à atuação de assistentes sociais vinculados aos programas habitacionais gerenciados pelo Ministério das Cidades e operados pela Caixa Econômica Federal que será melhor discutida na Seção II deste Trabalho.

situações de risco, deslizamentos de terras e assentamentos humanos precários⁴, foco principal deste Trabalho de Conclusão de Curso.

O tema a ser tratado neste trabalho de conclusão de curso é o déficit habitacional provocado pelas situações de risco, deslizamentos de terras e assentamentos precários na região do Maciço do Morro da Cruz em Florianópolis/SC. A discussão do tema pela pesquisadora partiu da experiência vivenciada durante pouco mais de um ano de estágio curricular realizado na SMHSA, mais especificamente no Projeto do Maciço do Morro da Cruz.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, documental e empírica. A pesquisa terá uma abordagem quanti-qualitativa, uma vez que se trabalhará a partir de dados quantitativos e também a partir da busca de informações qualitativas. Foram utilizados vários documentos de registro da SMHSA, tais como programas, planos, subprojetos, relatórios, planilhas orçamentárias, observação participante, entrevista com técnico da SMHSA, além das fichas dos beneficiários do Aluguel Social.

Objetiva-se uma pesquisa explicativa, que segundo Gil (2008, p. 28) vai ter por finalidade “identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos, [...] sendo o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas”. Assim tem como objetivo geral: analisar o déficit habitacional no Maciço do Morro da Cruz e sua expressão através do benefício eventual Aluguel Social, refletindo sobre os desafios colocados ao Serviço Social nesta realidade. E objetivos específicos: resgatar a trajetória da política nacional de habitação e do processo de urbanização brasileira; verificar o processo de ocupação em Florianópolis e as políticas habitacionais implementadas; caracterizar o perfil das famílias que aguardam por unidades habitacionais dentro do PMMC/PAC que estão em Aluguel Social, no contexto da política de habitação e sua particularidade na região florianopolitana mencionada e; debater o papel dos assistentes sociais dentro do PMMC/PAC e na provisão do benefício do Aluguel Social.

4 Os assentamentos precários, também denominados favelas, têm como característica a forma de ocupação irregular dos terrenos, a dimensão reduzida dos espaços e a precariedade das moradias e da infraestrutura urbana. São resultados de ocupações ou invasões de áreas públicas e privadas, em áreas menos valorizadas, onde não existe viabilidade legal para esse tipo de assentamento, principalmente encostas de morros, margens de vias, áreas de manguezais, restingas, dunas e praias (PERES, 2005, apud SILVA, 2008, p. 25).

O universo da pesquisa compreende a totalidade das fichas das famílias cadastradas no benefício eventual de Aluguel Social na região do Maciço do Morro da Cruz. As informações são provenientes da base de dados da SMHSA e SEMAS (Secretaria Municipal de Assistência Social).

A presente monografia está estruturada em três seções além da Introdução e das Considerações Finais. Na primeira seção deste trabalho será apresentado o histórico do processo de urbanização brasileira, assim como a trajetória da Política Nacional de Habitação – da origem à contemporaneidade.

A segunda seção abordará o município de Florianópolis relacionado à favelização e ocupação de áreas irregulares, dando destaque à região central do Maciço do Morro da Cruz. Em seguida, serão apresentadas as informações sobre o PMMC/PAC e a atuação das assistentes sociais no processo.

A terceira seção abarcará os resultados da pesquisa com base no levantamento das 56 famílias que estão em Aluguel Social pela SEMAS, perfazendo uma correlação com a lista de espera por atendimento habitacional pelo Projeto.

Em sequência temos as considerações finais do trabalho e apontam-se sugestões como desafios para o trabalho do Assistente Social no contexto analisado.

Os resultados do estudo se somam ao debate social e acadêmico acerca da questão social do déficit habitacional. Os dados produzidos poderão contribuir para a discussão acerca da problemática do déficit habitacional, bem como levantar o debate acerca dos cidadãos que são marginalizados pela política habitacional tanto nacional quanto municipal no sentido de promover ações que assegurem o direito à moradia. Nesse sentido, a pesquisa contribui para compreender a realidade social e pensar as políticas sociais voltadas à temática em questão com vistas à ampliação do espaço de atuação do profissional de Serviço Social neste recorte das políticas públicas e de seus desafios e possibilidades no enfrentamento de uma das expressões da questão social.

2. BREVE RESGATE DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

2.1 O Processo de Urbanização

O objetivo desta seção é apresentar o panorâmico quadro sobre o processo de urbanização brasileira e a trajetória da política de habitação no Brasil, assim como seus reflexos no contexto das atuais políticas públicas.

O Brasil é considerado um País predominantemente urbano. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), no Censo de 1950, a população urbana era de 18 milhões de habitantes, e representava uma taxa de urbanização de 36,2%. Já no Censo de 2000 a população urbana se aproxima dos 138 milhões, e a taxa de urbanização este período é de 81,35%. No último Censo em 2010, a população urbana passou dos 160 milhões, ou seja, a taxa de urbanização aumentou para 84,36%. O número quase que duplicou nas cidades⁵ nestas últimas décadas. Estes dados revelam um intenso processo de crescimento urbano brasileiro, o que para muitos pesquisadores é caracterizado como um fenômeno de inchaço urbano (LEME, 2011). A Tabela 1 abaixo pode melhor exemplificar o exposto:

Tabela 1 - População residente, por situação do domicílio no Brasil

Especificação	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
População Urbana	18.782.891	31.303.034	52.084.984	80.436.409	110.990.990	137.925.238	160.925.792
População Rural	33.161.506	38.767.423	41.054.053	38.566.297	35.834.485	31.947.618	29.830.007
População Total	51.944.397	70.070.457	93.139.037	119.002.706	146.825.475	169.872.856	190.755.799

Fonte: IBGE, Censos Demográficos: 1950 a 2010

De algum modo, seja improvisado ou não, todos esses milhões de habitantes foram se acomodando nas cidades no decorrer dos anos. O que pode denunciar que o crescimento das áreas urbanas brasileiras esteja sob a influência predominantemente marcada pela ausência de planejamento urbano.

De acordo com dados do IPEA (2005, *apud* Silva, 2008, p. 25), em 2005 existiam cerca de 53.052.621 domicílios permanentes, dos quais 44.860.739 estariam localizados na área

⁵ O conceito de cidade adotado pelo IBGE define que qualquer comunidade urbana caracterizada como sede de município é considerada uma cidade, não importando o seu número de habitantes (IBGE, 2007).

urbana. Os dados do IBGE de 2000 denunciam que existia 6,6 milhões de pessoas vivendo em favelas ou outro tipo de assentamento precário no Brasil, em 1,7 milhão de domicílios, perfazendo 3,8% da população brasileira. Em Florianópolis, o déficit habitacional em 2000 foi estimado em 12.500 unidades, sendo que 7.900 unidades seriam para habitação popular.

A autora Rolnik (2002) vai se referir à segregação espacial urbana como forma de exclusão territorial. A mesma afirma que esta exclusão não é somente expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais, mas também é agente de reprodução destas desigualdades, porque esta população residente nas áreas caracterizadas pela ilegalidade, desprovidas de infraestrutura, sem acesso a bens e serviços, acaba consequentemente tendo menos oportunidades de trabalho, cultura e lazer.

Maricato (2000) coloca que o crescimento urbano sempre se deu com exclusão social, desde a emergência do trabalhador livre na sociedade brasileira, momento no qual as cidades tendem a ganhar nova dimensão e tem início o problema da habitação. A ocupação de terras urbanas no Brasil é parte intrínseca do processo de urbanização. O processo de ocupação, conforme destaca Maricato (2009) é estrutural e institucionalizado pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais universais e de impactos mais positivos junto a população, inclusive e de forma particular na política nacional de habitação.

Os autores Holz e Monteiro (2008) destacam que as ocupações ilegais e irregulares são constantes na maioria dos municípios brasileiros, apontando a falta de moradia como uma preocupante realidade social. Nesse sentido, o problema não seria apenas a falta de habitações para morar, mas também a ausência da segurança de posse, que por sua vez favorece a péssima qualidade com que são construídos os imóveis que já existem, em especial em áreas ilegais.

Santos (2008) aponta que a ocupação desordenada do solo dá ensejo ao surgimento de loteamentos irregulares e clandestinos, com moradias inadequadas e o crescimento do mercado informal de habitação. O autor também destaca que todo o planejamento urbanístico de uma cidade, qualquer que seja, vai se degenerando na medida em que mais loteamentos dessa natureza vão surgindo nas cidades.

No País, dificilmente a organização de uma cidade está corretamente ordenada. Em grande parte dos casos, o dualismo da legalidade e ilegalidade, assim como a formalidade e informalidade se misturam, conforme Rolnik (2011). A mesma aponta que, quando uma

cidade é totalmente produzida conforme a legislação vigente com a urbanidade básica, serviços, infraestrutura etc, há uma condição de urbanidade preexistente que vai configurar direitos. Agora, quando a cidade é autoproduzida, percebe-se o efeito contrário. Primeiro, as pessoas constroem as casas e depois é que irão buscar seus direitos para transformar aquele espaço em cidade. Ou seja, o processo de inclusão à cidade – acesso à água, luz, esgoto, escola, praças, equipamentos públicos de modo geral e infraestrutura básica, que para os que estão no âmbito da formalidade são imediatas – acaba por se tornar o ponto de chegada e não de partida para maioria da população. Isso vai aparecer mais expressivamente em ocupações irregulares e com insegurança de posse.

A autora destaca, ainda, que não é por acaso que a maior parte dos assentamentos informais e irregulares se instala justamente nas áreas menos aptas a se urbanizar. Estas seriam áreas inundáveis ou muito frágeis do ponto de vista ambiental, ou são complexos de duna ou de mangue, ou podem ser encostas muito íngremes, quer dizer, áreas onde o mercado formal não pode entrar e que, portanto, ficam vazias. Para tanto, o significado de viver durante anos onde não há infraestrutura urbana adequada impõe condições sociais muito precárias. Faz com que seja construída a precariedade e a vulnerabilidade socioambiental, questões que se interferem e se relacionam mutuamente (ROLNIK, 2011).

O que se percebe é a construção da produção da exclusão, que age no sentido de jamais assegurar aos pobres um lugar adequado nas áreas urbanas. Essa exclusão é referenciada por Rolnik (2011) a partir de dois elementos básicos: primeiro, as classes subalternas não têm lugar na cidade; segundo, o salário mínimo, nunca incorporou o custo da moradia. Em outras palavras, pessoas “pobres não têm lugar na cidade não porque são ignorantes, porque não sabem se localizar e vão construir suas moradias justamente em lugares vulneráveis” (ROLNIK, 2011, p. 17). Quem vive de salário mínimo simplesmente não tem condições de cobrir os custos de um aluguel ou compra de imóvel que não contenha graus diversos de precariedade.

Friedrich Engels, em sua obra “A questão da Habitação”, permite compreender a crise de moradia atrelada ao modo de produção capitalista, quer dizer, que a miséria dos assentamentos subnormais é fruto dos baixos salários e da inconstância do sistema de produção capitalista. De acordo com o autor:

A falta da habitação, que hoje tem na imprensa um lugar tão destacado, não consiste no fato universal de a classe operária em geral viver em péssimas habitações,

apinhadas e insalubres. Esta falta de habitação não é algo próprio do presente; ela não é sequer um destes sofrimentos próprios do moderno proletariado, distinguindo-o de todas as anteriores classes oprimidas; pelo contrário, ela atingiu de uma forma bastante parecida todas as classes oprimidas de todos os tempos. Para pôr fim a *esta* falta de habitação, há apenas *um* meio: eliminar pura e simplesmente a exploração e opressão da classe trabalhadora pela classe dominante. Aquilo que hoje se entende por falta de habitação é o agravamento particular das más condições de habitação dos trabalhadores que resultam da repentina afluência da população às grandes cidades; é o enorme aumento dos aluguéis, uma concentração ainda maior dos inquilinos em cada casa e, para alguns, a impossibilidade de até encontrar um alojamento. E *esta* falta de habitação só dá tanto que falar porque não se limita à classe operária mas também atingiu a pequena burguesia (ENGELS, 1987, p. 16, grifo do autor).

Nessa perspectiva da questão da moradia no contexto das contradições do sistema capitalista, Silva e Silva (1989, p. 33) vai enfatizar que,

A questão habitacional vista na sua dimensão estrutural, é um fenômeno que se insere no contexto do desenvolvimento do capitalismo e, enquanto objeto deste estudo, é um fenômeno que se desenvolve no âmbito da constituição do urbano enquanto *locus* de concentração do capital e da força de trabalho.

A autora (1989, p. 34) avaliza a ideia de Engels, e ainda destaca que “a habitação se constitui num problema social para a força de trabalho no contexto da superexploração⁶ que tem caracterizado o desenvolvimento do capitalismo no Brasil”. Em outras palavras, o valor do salário mínimo não comporta a quantia necessária para aquisição de uma moradia que abrigue o trabalhador e sua família com segurança, obrigando-o a lançar mão de estratégias diversas e, sobretudo precárias para se reproduzir como força de trabalho, reforçando mais uma vez o interesse para a ampliação do capital.

A partir desta breve introdução, foi possível realizar uma análise inicial dos aspectos habitacionais no País, que vem da histórica produção da exclusão, bem como da reprodução da desigualdade sócio-espacial. Com estas ponderações, é possível adentrarmos a subseção que tratará da trajetória da política nacional de habitação com vistas a verificar o enfrentamento da questão social através dessa política.

⁶ A superexploração do trabalho é tratada por Ruy Mauro Marini como o valor pago ao trabalhador abaixo do necessário aos meios de sua subsistência. Visando maior imersão no conceito de superexploração, é interessante consultar a obra de Ruy Mauro Marini, *A Dialética da Dependência*, 1973. In. TRASPADINI, Roberta e STEDILE, João Pedro (orgs.). *Ruy Mauro Marini - Vida e Obra*. São Paulo: Editora, Expressão Popular, 2011, P.147-154.

2.2 A Trajetória da Política Nacional de Habitação

Para melhor compreensão desta subseção, a mesma foi estruturada em duas partes. A primeira contextualizará o processo histórico pré Constituição Federal de 1988 no Brasil da década de 1930 ao fim da Ditadura Militar em 1985 e a segunda abará o período da redemocratização, compreendendo a Nova República aos governos das décadas de 1990 e 2000. Ressalta-se que nesta se pretende contextualizar os instrumentos de política urbana conquistados com a Carta Magna de 1988.

2.2.1 Considerações Preliminares da Origem e Desenvolvimento da Política Nacional de Habitação - 1946 ao Período Autoritário Militar (1964- 1984)

O rumo que foi dado à efetivação da política nacional de habitação vem sendo marcado por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público no setor que ainda não obteve êxito, em especial no que se refere ao equacionamento do problema da moradia para a população de baixa renda.

Segundo estudos realizados, a política habitacional no Brasil teve início de forma gradual em 1937 com Getúlio Vargas ao criar as chamadas Carteiras Prediais, vinculadas ao sistema de previdência (SILVA E SILVA, 1989). A autora afirma que o Estado pela primeira vez assume a responsabilidade pela oferta habitacional a segmentos da população urbana. Entretanto, constituía-se num benefício restrito aos associados dos institutos da previdência⁷, caracterizando assim, uma atuação fragmentária e pouco relevante em números.

Do processo histórico da Política, pode-se afirmar que a Fundação da Casa Popular⁸ (FCP) constitui a primeira política nacional de habitação, criada em 1946. Silva e Silva (1989, p. 41) afirma que a atuação da FCP orientou-se, em toda sua trajetória (1946-1964), “por uma ação limitada, pulverizada, além de pautar-se pelo clientelismo na decisão de onde construir, e na seleção e classificação dos candidatos”. A Fundação se mostrou ineficaz devido ao pouco aporte de recursos e às regras de financiamento estabelecidas, o que comprometeu o seu desempenho no atendimento da demanda. Ela não deu certo, pois dentre outros fatores, ficou restrita a apenas alguns estados brasileiros e contou com baixa produção de unidades habitacionais, conforme Ministério das Cidades (2004).

⁷ E, mesmo assim, este benefício dependia da disponibilidade financeira dos Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAP's dos estados, os quais eram bastante heterogêneos na prestação de serviços que não fossem os benefícios de aposentadorias e pensões.

⁸ A FCP, através do Decreto-Lei 9.218, representou o primeiro órgão em âmbito nacional voltado para prover habitações às populações de baixa renda (SILVA E SILVA, 1989, p. 40).

De 1961 a 1964, o País viveu uma conjuntura específica com Jânio Quadros e João Goulart, quando se denota uma tentativa de retorno ao dito nacionalismo desenvolvimentista, intensificando assim a política populista (SILVA E SILVA, 1989). O então governante vê se alastrar nos grandes centros urbanos o que a autora Silva e Silva (1989, p. 41) vai chamar de um processo “crescente de favelização, de cortiços e habitações precárias, distantes e sem acesso a serviços básicos de água, luz, esgoto, coleta de lixo, saúde, educação etc., fruto precário da autoconstrução, agravado com o registro dos maiores índices de urbanização”.

Para tanto, Silva e Silva (1989) destaca que, para se fazer face a essa situação, Jânio irá decretar duas medidas: O Plano de Assistência Habitacional (que deveria, a curto prazo, revigorar a FCP). E, a médio prazo, seria criado o Instituto Brasileiro de Habitação, que pode ser equiparado a uma espécie de precursor do Banco Nacional de Habitação (BNH), com vistas a ocupar os vazios da política habitacional.

Em meados de 1961, inicia-se o governo de João Goulart que sucede ao de Jânio e se caracteriza pela efervescência dos movimentos populares, seja na cidade ou na zona rural, através dos quais se intensifica uma campanha de opinião pública em favor das reformas de base e de uma política externa independente, conforme expõe Silva e Silva (1989).

Nessa conjuntura de proeminência política e de declínio econômico, a questão habitacional, para o então governo, foi contemplada quase tão somente pelo planejamento governamental que considerou a necessidade de coordenação de recursos e atividades desenvolvidas pelos seguintes órgãos da habitação: Carteiras Imobiliárias dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões e FCP; incremento à iniciativa privada; apoio à construção civil; estudos e pesquisas sobre residências; e criação do Conselho Federal de Habitação, como órgão executor do planejamento governamental, como assim destaca Silva e Silva (1989).

A partir de 1964, já no estado autoritário militar foi criado o BNH⁹, sancionado pela Lei nº 4.380/64, que instituiu também o Plano Nacional de Habitação e o Serviço Federal de

⁹ Criado em 1964, o BNH era um banco de segunda linha, ou seja, não operava diretamente com o público. Sua função era realizar operações de crédito e gerir o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), por intermédio de bancos privados e/ou públicos e de agentes promotores, como as companhias habitacionais e as companhias de água e esgoto. O BNH foi a principal instituição federal de desenvolvimento urbano da história brasileira, na qualidade de gestor do FGTS e da formulação e implementação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS). Foi extinto, por decreto presidencial, em 1986 (ARRETCHE, 2004) Disponível em: <http://www.tecsi.fea.usp.br/eventos/Contecsi2004/BrasilEmFoco/port/economia/saneam/planasa/bnh/index.htm>.

Habitação e Urbanismo, conforme coloca Silva e Silva (1989). Evidencia-se, de acordo com a autora (1989, p. 48), a tentativa do Estado autoritário em conciliar a necessidade de sua legitimação perante a sociedade brasileira, “para justificar as ‘boas intenções’ que o levaram ao golpe de 1º de abril de 1964 e às necessidades das massas populares, de um lado, e do desenvolvimento econômico, de outro”.

Torna-se relevante destacar a análise de Silva e Silva (1989, p. 48) que,

Nesse jogo de intenções, afloraram os interesses de classes, os interesses da classe dominante, representada pelo capital financeiro, pela indústria de material de construção e pela construção civil; os interesses das classes médias que emergem com a estruturação do modelo de capitalismo monopolista em implantação no país; e a carência de um exército industrial de reserva constituído de grande contingente de trabalhadores que não têm acesso ao setor de produção capitalista e se insere nele e no urbano através do denominado setor informal da economia.

Segundo a autora constituiu-se como uma das formas de enfrentamento da problemática social do período, que estava dividida entre a situação crítica vivenciada pelas massas urbanas, com o crescimento do exército industrial de reserva e com o poder aquisitivo deteriorado pelo aumento da inflação e a questão rural através da promessa da reforma agrária. Assim essa medida foi uma proposta de solução para cidade e o campo, tendo em vista ocupar os vazios deixados com a recessão política, pois ao governo do Regime interessava ganhar legitimidade junto aos setores populares (SILVA E SILVA, 1989).

Conforme está destacado no documento o Ministério das Cidades (2004, p. 09), o modelo de política habitacional implementado pelo BNH, “baseava-se em um conjunto de características que deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional nos anos que se seguiram”.

Características essas, segundo a referência acima, que se delimitam em alguns elementos fundamentais: a criação do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), sistemas de financiamento que permitiram a captação de recursos específicos e subsidiados. Tais ações chegaram a atingir um montante bastante significativo para o investimento habitacional; a criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram, em nível central, as diretrizes gerais a serem seguidas, de forma descentralizada, pelos órgãos executivos; a criação de uma agenda de redistribuição dos recursos; e, finalmente, a criação de uma rede de agências, nos estados da federação, responsáveis pela operacionalização direta das políticas, sendo fortemente dependentes dos recursos estabelecidos pelo órgão central e suas diretrizes.

Justino (2011, p. 24) acrescenta igualmente que:

Nesse período também foram criadas as Companhias de Habitações – COHAB's, em 21 de agosto de 1964, Lei n. 4830, cuja atribuição seria funcionar como agente financeiro do BNH, vinculada aos programas populares que atenderiam famílias com rendimentos de 1 a 5 salários mínimos. As COHAB's eram instituições sem fins lucrativos, de economia mista, com capital majoritariamente vindo do Sistema Financeiro de Habitação¹⁰ (SFH).

É sabido que desde o início da atuação do BNH foram levantados problemas nesse modelo, indicando necessidade de efetuar diversas mudanças para corrigir os erros identificados. Todavia, essas alterações não lograram êxito e, em virtude da crise¹¹ do SFH, o Banco acabou extinto em 1986. É interessante destacar que, dentre as críticas feitas ao modelo quanto à atuação do BNH, a mais marcante foi com relação à incapacidade em atender à população de mais baixa renda, objetivo principal que havia justificado a sua criação, conforme aponta o mencionado documento do Ministério das Cidades, (2004).

Essa crítica pode ser mais bem esclarecida quando Justino (2011, p. 25) coloca que o governo militar, na tentativa de amenizar o grave déficit habitacional, chegou a instituir diversos planos e programas habitacionais que almejavam atender as classes subalternas. Cabe aqui destacar a análise de Justino (2011, p. 25):

Conforme Nobuki, num balanço dos vinte e dois anos de existência do BNH (1964 a 1986), foram financiadas cerca de 4,5 milhões de unidades habitacionais. Por mais que os números sejam expressivos, o desenvolvimento dessa política foi socialmente perverso, pois, na soma das 4,5 milhões de moradias financiadas pelo BNH ao longo da sua existência, 48,8% foram destinados à “classe média” e somente 33,5% às camadas populares. A perversidade dos dados aparece nesses 33,5%, quando se verifica que menos de 6% foram destinados a programas que contemplaram a população com renda de 1 a 3 salários mínimos.

¹⁰ O SFH foi uma das peças fundamentais da política habitacional implementada a partir da criação do BNH. Buscava-se com ele garantir recursos permanentes e em grande escala de modo a não tornar os programas habitacionais dependentes do erário público. Uma das principais críticas feitas pelos mentores do Banco à política habitacional do período populista centrava-se na incapacidade da Fundação Casa Popular (principal antecessora do BNH em relação à habitação popular) em controlar recursos críticos. Sem contar com fontes de recursos próprios, a FCP terminou por depender exclusivamente de dotações orçamentárias e da maior ou menos boa vontade do governo federal. O resultado foi um desempenho quantitativo medíocre e inúmeras distorções na alocação de recursos, extremamente marcadas por considerações de políticas regionais e práticas “clientelistas”. O SFH implantado junto com o BNH pretendia também ser capaz de conseguir um retorno do capital aplicado de modo a tornar progressivamente maior a capacidade de investimento na área habitacional. Criticava-se a forma de pagamento dos financiamentos vigente durante o período populista que não previa a indexação das prestações, transformando o SFH num “poço sem fundo” (AZEVEDO, 1996, p. 76).

¹¹ A crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH criaram um hiato em relação à política habitacional no País, com a desarticulação progressiva da instância federal, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área (Ministério das Cidades, 2004, p. 09).

Nesse sentido, Silva e Silva (1989) reforça que a trajetória da Política Habitacional Brasileira precisa ser considerada nos diversos momentos da conjuntura econômica e política do País, onde se dá o confronto entre os interesses da classe dominante, os interesses das classes médias, a necessidade de legitimação e estabilidade política do regime e a carência do segmento populacional de baixa renda. Estas, que veem suas aspirações de atendimento frustradas dentro desse confronto de interesse e de poder, partem então para a luta organizativa para assim consolidar uma visão e uma proposta de política habitacional.

Quer dizer, a partir da nossa interpretação, no período ditatorial as manifestações das classes trabalhadoras eram abafadas pelo medo e pela repressão. Isso pode ter resultado em sérias consequências para a sociedade brasileira, principalmente as que viviam com zero a três salários mínimos, sendo marginalizadas da política habitacional vigente em detrimento da dita “classe média” (JUSTINO, 2011).

Com o fim do período autoritário militar, adentra-se em um novo momento, denominado de Nova República, na qual a política habitacional será abordada na subseção seguinte.

2.2.2 Política Nacional de Habitação – da Nova República aos governos das Décadas de 1990 a 2000

As atribuições do BNH foram automaticamente transferidas¹² para a Caixa Econômica Federal (CEF), mantendo-se na área de habitação. Agora vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente¹³ (MDU), a competência da CEF passou a abranger em março de 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), acumulando também a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da Caixa Econômica Federal¹⁴. E assim, conforme o Ministério das Cidades

¹² Foi com a extinção do BNH e o repasse da suas atribuições para a CEF, juntamente com o agravante desfalque financeiro gerado pela inadimplência dos mutuários do BNH, levando à acentuada diminuição de recursos para recompor o SFH, que o País adentrou a década dos anos 90 com sérias dificuldades no enfrentamento da problemática da habitação (JUSTINO, 2011, p.79-80).

¹³ A sua metodologia de atuação previa a descentralização de linhas de créditos para as prefeituras e a busca de projetos alternativos de produção habitacional e de infraestrutura (JUSTINO, 2011, p. 27).

¹⁴ A incorporação das atividades do BNH à CEF fez com que a questão urbana e especialmente a habitacional passasse a depender de uma instituição em que estes temas, embora importantes, são objetivos setoriais. Do mesmo modo, ainda que considerada como agência financeira de vocação social, a Caixa possui, como é natural, alguns paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca do equilíbrio financeiro, retorno do capital aplicado, etc. neste contexto tornou-se muito difícil, por exemplo, dinamizar programas alternativos, voltados para os setores de menor renda e que exigem elevado grau de subsídios, envolvimento institucional, desenvolvimento de pesquisas etc (AZEVEDO, 1996, p. 81).

(2004), em setembro de 1988, cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), permanecendo nessa pasta a gestão da política habitacional.

Com a Constituição Federal de 1988 e a reforma do Estado o processo de descentralização adquire base para se efetivar. Passa-se, então, a redefinição de competências, sendo agora atribuição dos estados e municípios a gestão dos programas sociais. As formas possíveis seriam por iniciativa própria, por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo ou por imposição Constitucional, segundo aponta o Ministério das Cidades (2004). Além disso, o Governo Federal foi sofrendo reformas institucionais, a fim de reestruturar ministérios e secretarias. Em março de 1989, é extinto o MBES e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), sob competência do Ministério do Interior. O modelo institucional adotado pela SEAC vai privilegiar a iniciativa de estados e municípios, deixando de estabelecer prioridades alocativas, o que permitiu maior autonomia dos governos estaduais e municipais, que deixam de ser apenas executores da política, ressalta o mesmo documento.

É oportuno destacar, do processo histórico de urbanização no Brasil, as décadas de 1980 e 1990, em que Maricato (2002) expõe que a recessão que se seguiu nessas décadas¹⁵ trouxe um forte impacto social e ambiental, ampliando o universo de desigualdade social. Tais décadas, conhecidas como “décadas perdidas” deflagram a pobreza como sendo urbana.

É neste momento que o Brasil passa a concentrar multidões em morros, alagados, várzeas ou mesmo planícies, caracterizando estas regiões pela pobreza homogênea. A autora argumenta que nos anos 1980, a sociedade brasileira conhece também, pela primeira vez, um fenômeno que ficaria conhecido como violência urbana: o início de uma escalada de crescimento do número de homicídios, sem precedentes na história do País.

A trajetória do processo de urbanização e a política habitacional no Brasil vai consolidar, conforme foi ecoando nas décadas anteriores devido à forte repressão, uma nova percepção de participação política por parte das classes populares na década de oitenta. Silva e Silva (1989) ressalta que o resgate da dívida social¹⁶ acumulada e aprofundada no Brasil nos anos de ditadura militar contribuíram para a irradiação do movimento social popular a

¹⁵ Momento em que as taxas de crescimento demográfico superaram as de crescimento do PIB, fazendo com que a evolução do Produto Interno Bruto *per capita* fosse negativa na década de 1980 (MARICATO, 2002).

¹⁶ Com a “Nova” República, brota, também, o compromisso da estruturação de uma “nova” política habitacional, como uma das promessas de resgate da dívida social.

partir da década de setenta, submergindo dos porões da clandestinidade, devido à intensa repressão dos anos 1960. Essa mesma dívida social vai inspirar também a campanha das *diretas-já* e reforça compromissos do bloco político que se propõe a assumir uma transição democrática no País, dando margem à implantação do que se autoproclamou de Nova República, expõe Silva e Silva (1989).

É notório destacar que a década de 1980, como um todo, foi marcada pela presença de uma sociedade civil atuante e por grandes movimentos sociais, dentre os quais se destaca o Movimento Nacional de Reforma Urbana¹⁷ (MNRU), que exigia participação na condução política do País via elaboração de políticas públicas universais que, efetivamente, “respondessem aos interesses da maioria da população e de uma política urbana e habitacional, dentre outras tantas demandas” (JUSTINO, 2011, p. 29).

Acerca do período da Constituinte entre 1987 e 1988, esse Movimento Nacional de Reforma Urbana, conforme vai afirmar Justino (2011), intensificou a pressão popular para que se incluísse na Constituição da República Federativa do Brasil o direito à cidade e a função social da propriedade¹⁸. Pela primeira vez se viu o tema da cidade em uma Constituição Federal brasileira.

Com isso, o direito à moradia digna deixa de ser desvalorizado e se torna um direito social em forma de lei. Hoje, este direito social, conquistado através da luta dos movimentos populares organizados, está garantido na Constituição Federal de 1988 como se vê em seu Artigo 6º:

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição¹⁹ (grifo nosso).

¹⁷ O Movimento Nacional da Reforma Urbana era (e ainda é) constituído por associações de moradores de favelas e de loteamentos clandestinos e de outros segmentos das classes trabalhadoras. Congregados em entidades de bairro, paróquias ou outras formas de defesa de moradores de bairros, comunidades, vilas mais empobrecidas, reclamavam por melhores condições de habitação, transporte, saúde e saneamento básico (KOWARICK, 1993, apud JUSTINO, 2011, p. 30).

¹⁸ A função social da propriedade refere-se à prevalência dos interesses coletivos sobre o interesse individual. Dentro dessa lógica, todas as pessoas têm o direito a usufruir de um território que lhe proporcione qualidade de vida e condições para seu desenvolvimento (JUSTINO, 2011, p. 29).

¹⁹ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 14.02.2000. In: Constituição da República Federativa do Brasil, cap. II - Dos direitos sociais, artigo 6.

A participação ativa da sociedade civil e de movimentos sociais urbanos também expressou a inclusão dos artigos 182 e 183 que compõem o capítulo da Política Urbana. São eles,

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Ficou, portanto, delineado o tema de Direito Urbanístico Brasileiro, entretanto houve omissão da regulamentação de algumas de suas normas. Mais adiante abordaremos a legislação que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, o denominado Estatuto da Cidade. Com a década de 1990, período pós aprovação da Constituição, destaca-se o governo de Fernando Collor de Mello.

O governo de Collor, em 1990, pouco inovou nos seus dois anos e meio de mandato em relação à administração anterior no que se refere às mudanças no Sistema Financeiro de Habitação, conforme afirma Azevedo (1996). Com relação especificamente à habitação popular, houve a chamada “banalização” da política, com sua dissociação das atividades de saneamento e desenvolvimento urbano e a transformação em uma política distributiva, agora vinculada ao novo Ministério da Ação Social (AZEVEDO, 1996).

Ao longo da mencionada década, os princípios constitucionais foram se consolidando com a promulgação de leis que reforçaram a tendência à descentralização e municipalização na maioria das áreas de política social, por meio de diversos mecanismos de indução das decisões dos governadores locais ou, iniciativas de coordenação federal, conforme Gonçalves (2009) citado por Justino (2011).

Com a adentrada ainda nessa década, mais precisamente de 1990 a 1992 no Governo de Fernando Collor de Mello, Justino (2011, p. 32) irá afirmar que,

Durante seu governo o Estado diminuiu sua participação no mercado de terras o que gerou maiores dificuldades para que segmentos mais empobrecidos pudessem ter acesso à habitação; paralelo a isso os latifundiários impulsionaram ainda mais a especulação imobiliária. Agregando a ausência do Estado mais a especulação imobiliária, instaurou-se a crise na área habitacional na sua forma mais grave, pois já vínhamos de uma crise herdada do governo militar.

Após a curta gestão de Collor, em virtude do *impeachment*, e, consequentemente, de seu vice-presidente Itamar Franco, foi verificada uma nova modificação nos rumos da política urbana e habitacional, principalmente naquela voltada às famílias de baixa renda. O Governo Federal colocou como prioridade a conclusão das obras iniciadas na gestão anterior e “lança os programas Habitar Brasil (HB) e Morar Município²⁰ em 1995, com recursos oriundos do Orçamento Geral da União e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF)” (Ministério das Cidades, 2004, p. 10).

No mesmo ano, na gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, é realizada reforma no setor da política habitacional. O Ministério do Bem-Estar Social é extinto e é criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), esfera que ficaria responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação, conforme documento do Ministério das Cidades (2004).

Neste mesmo período, relacionado à questão habitacional no País, o governo de Fernando Henrique Cardoso “também extinguiu as Câmaras Setoriais de Construção e vetou a Lei do Saneamento, que objetivava sanar a problemática do saneamento básico no país, aprovada anteriormente pelo Congresso Nacional” (JUSTINO, 2011, p. 34). Lembra-se

²⁰ Em 1995 ocorreu a criação do Programa Habitar Brasil (HB), programa destinado a atender municípios com mais de 50 mil habitantes; e o Programa Morar Município, destinado aos municípios menores. Mesmo sendo distintos seus objetivos, a execução das ações eram as mesmas: *apoiar o poder público para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida em localidades urbanas e rurais situadas em áreas de risco e ocupadas por subabitações – favelas, mocambos.... famílias com até três salários mínimos...* (Caderno – Síntese dos Programas Saneamento e Habitação, Infra-Estrutura Urbana, 1994, p.8 e 9).

também que foram vinculados à Secretaria de Política Urbana, programas como Pró-Moradia, Habitar Brasil²¹ e Carta de Crédito²².

Com relação à gestão desse presidente ainda na década de 1990, torna-se interessante destacar que,

A última década do milênio no Brasil representou/significou tempos de profundas modificações no papel do Estado, principalmente na relação Estado – Sociedade, devido ao processo de globalização financeira e às intervenções econômicas internacionais. Nos países ditos em desenvolvimento, essas transformações perpassaram pela ideologia “neoliberal”, que fomenta a diminuição das responsabilidades do Estado na área social, repassando essas tarefas à sociedade civil, que, pela via da “solidariedade” e pela concorrência do livre mercado, iriam “regular” e resolver as desigualdades então existentes, ideias essas corroboradas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995 - 1998) (JUSTINO, 2011, p. 33).

O Estatuto da Cidade será aprovado somente no segundo mandato de FHC, em 2001. O documento regula o uso da propriedade urbana em prol do interesse coletivo e do equilíbrio ambiental, sendo um instrumento inovador na política habitacional e importante ferramenta de regularização fundiária. Para delimitar sua relevância dentro do cenário brasileiro, Cordeiro (2011, p. 22) aponta que o Estatuto da Cidade consolida, definitivamente, o novo “regime jurídico da propriedade urbana, haja vista que esse regime é encontrado em todos os cinco capítulos que o integram: Diretrizes Gerais; Instrumentos da Política Urbana; Plano Diretor; Gestão Democrática da Cidade e Disposições Gerais”.

Em todos os referidos capítulos, as normas, que são de ordem pública e de interesse social, regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como do equilíbrio ambiental, seja conformando, limitando ou, até mesmo, ampliando o espectro de exercício do direito de propriedade (CORDEIRO, 2011).

Posto isso, nota-se que o Estatuto da Cidade delimita um conjunto de preceitos que condicionam e qualificam a atividade urbanística, ajustando os pesos e medidas existentes entre os governos, suas administrações, a população e a própria cidade.

²¹ Os programas Pró-Moradia e Habitar Brasil integraram as ações governamentais que visavam destinar recursos, a fundo perdido ou subsidiado, a estados e municípios. Tais programas destinavam-se à melhoria de áreas habitacionais degradadas e habitadas por populações de renda mensal inferior a 3 salários mínimos (JUSTINO, 2011, p. 34).

²² O Programa Carta de Crédito Individual tinha como objetivo principal ampliar o acesso à moradia e melhorar a qualidade das habitações. Pessoas físicas, com renda familiar de até 12 salários mínimos mensais, na forma individual, e de até 20 salários mínimos mensais, na forma associativa, constituíam o público-alvo desse programa (JUSTINO, 2011, p. 34).

Para tanto, Cordeiro (2011) relata que existe no Estatuto da Cidade uma convicta preocupação com as questões pertinentes a inclusão social, regularização fundiária e preservação do meio ambiente, haja vista que essa legislação normatiza preceitos gerais de âmbito urbanístico, oferecendo, principalmente, base para a fixação da função social da propriedade.

É a função social da propriedade que traz como princípio um projeto de sociedade mais igualitária, pois promove a apropriação do território de forma democrática. É dessa maneira que a propriedade urbana cumpre a sua função social, quando se destina às necessidades dos cidadãos da cidade. A característica da função social da cidade irá refletir no uso justo do espaço urbano, de forma a democratizar os espaços de produção, de cultura, de justiça social, fazendo com que sejam criados ambientes sustentáveis.

Com efeito, a propriedade urbana assume feição ambiental (social), ou seja, deixa de ser considerada como simplesmente imóvel localizado dentro de limites impostos pelo legislador infraconstitucional e passa a se destinar fundamentalmente a moradia, visando assegurar, originariamente, a dignidade da pessoa humana, como princípio fundamental de ordem constitucional, nos termos do art. 10, inciso III, da Constituição de 1988 (CORDEIRO, 2011).

Nesta perspectiva, ao entendermos a questão da moradia como uma função social, é possível estabelecer que, além da saúde, da educação e da renda, a habitação é também um elemento básico que constitui um "mínimo social"²³, habilitando indivíduos a fazerem outras escolhas, desenvolvendo suas capacidades.

Numa outra conjuntura, na década de 2000, precisamente a partir de 2003, inaugura-se o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que tinha uma perspectiva progressista-popular, que de todo não se confirmou. Todavia iniciaram-se mudanças importantes nesse quadro com a criação do Ministério das Cidades, que passa a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política Setorial de Habitação.

²³ Para maior aprofundamento do tema consultar as obras: “Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania” de Aldaíza Sposati e “Necessidades Humanas: Subsídios à Crítica dos Mínimos Sociais” de Potyara Amazoneida. A discussão sobre mínimos sociais foi incorporada pela primeira vez no Brasil, no processo de elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742 de 7 dezembro de 1993, conforme seu primeiro artigo: A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (Ywata, Morceli e Santos, 2004, p. 31).

Integram o Ministério das Cidades: a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana.

A Política Nacional de Habitação destaca seu reconhecimento com a criação desse Ministério, por inscrever-se numa concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe somente a casa, e passa a “*incorporar o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade*” (Ministério das Cidades, 2004, p. 12, grifo nosso).

Dentro de um modelo participativo e democrático no âmbito das políticas públicas como direito dos cidadãos, o Ministério, em 2003, promoveu as Conferências municipais, regionais e estaduais das cidades, que contaram com a participação de amplos segmentos da população, dos aproximadamente 3.400 municípios. Nessas Conferências foram debatidos os problemas das cidades e apresentadas sugestões visando à elaboração das políticas a serem adotadas por esse órgão governamental.

É relevante destacar que na primeira Conferência Nacional das Cidades em 2003 é deliberada a criação do Conselho das Cidades²⁴ e a aprovação das diretrizes para nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

No mesmo ano, outro importante passo para a política habitacional foi a criação do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), regulamentado pela Lei nº 10.998 de 2003 e pelo Decreto nº 5.247 de 2004. O programa passou a utilizar recursos orçamentários para subsidiar operações de financiamento e parcelamento habitacionais de interesse social (LEME, 2011, p. 05).

Em 2005 o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) são criados pela Lei Federal nº 11.124. O

²⁴ O Conselho das Cidades, com 71 membros titulares, representando os diversos segmentos da sociedade e do poder público, tem como finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para a execução da política urbana nacional. Todas as ações que se pretende implementar no Ministério são apresentadas para discussão e deliberação a quatro Comitês Técnicos que compõem o Conselho das Cidades: Habitação, Planejamento Territorial Urbano, Saneamento Ambiental, e Transporte e Mobilidade Urbana onde são apresentadas para discussão e deliberação ações que se pretende implementar no Ministério (Ministério das Cidades, 2004, p. 12).

Sistema e o Fundo objetivavam integrar todos os programas destinados à habitação de interesse social de todas as esferas de governo (LEME, 2011, p. 06).

Segundo Pereira (2008, *apud* Leme, 2011, p. 06) “a resolução do problema da moradia passa igualmente pelo financiamento e pelo estabelecimento de diretrizes específicas para a maneira de construir e da inserção dessas construções no tecido urbano”. Os principais objetivos do SNHIS seriam:

- I - viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
- II – implantar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e
- III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação

Para Pereira (2008, *apud* LEME, 2011, p. 06)

(...) tanto no sistema (SNHIS) como no fundo (FNHIS) criados, o município desempenha papel fundamental de execução (não de maneira exclusiva) das Políticas Públicas de Habitação, prevendo inclusive, a criação de Políticas e Conselhos Municipais de Habitação de Interesse Social.

Ainda nessa mesma conjuntura foi consolidado, em 2008, o Plano Nacional da Habitação (PlanHab), que estabelece as diretrizes da política habitacional. “Trata-se de um documento amplo, que abordou a integração com a política urbana e trouxe inovações com relação à política voltada às famílias de baixa renda” (LEME, 2011, p. 06). E ainda é importante explicitar que através da Medida Provisória nº 459 de 2009 e do Decreto Lei nº 6.820 de 2009 foi instituído o Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab). Conforme afirma Leme (2011), é um fundo de aval de natureza privada no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida. Este fundo será administrado pela Caixa Econômica Federal e irá fornecer garantia de crédito de forma a mitigar o risco das operações dos agentes financeiros.

Constata-se que ao longo do governo de Lula foram criados novos programas, como o Crédito Solidário, em 2004, o Programa de Aceleração do Crescimento²⁵ (PAC)-

²⁵ Em 2007 o governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tem como objetivos promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento e a melhoria de condições de vida da população brasileira através de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público e remover obstáculos ao crescimento. Entre outras ações, prevê investimentos de infraestrutura em favelas. O programa chamado Projetos Prioritários de Investimentos-Intervenção em Favelas (parte do PAC) permite a implantação de ações de habitação, saneamento e inclusão social, de forma a garantir a regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade da população residente em áreas precárias (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2008, *apud* MIRANDA, 2010, p. 25).

Urbanização de Favelas²⁶, em 2007, e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009. Em se tratando do PMCMV, pode-se dizer que ele consiste em uma ação de cunho habitacional, lançado pelo Governo Federal em março de 2009 (Medida Provisória nº 459 de 2009, convertida na Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009), “cuja meta era realizar a construção de um milhão de moradias, sanando cerca de 15,0% do déficit habitacional do País” (MOREIRA, 2013, p. 25).

No total, o programa MCMV, um dos maiores programas habitacionais da história de acordo com Afshar (2014), entregou até o ano de 2013, conforme dados da Caixa Econômica Federal, mais de 1,6 milhões de unidades habitacionais. Isso significa que cerca de sete milhões de famílias de baixa renda foram beneficiadas pelo programa. “Metade dessas unidades foi destinada a famílias com renda de até R\$ 1.600; 459 mil (28%) para famílias com renda entre R\$ 1.600 e R\$ 3.100; e 353 mil moradias (22%) foram destinadas a famílias com renda de até R\$ 5.000” (AFSHAR, 2014, s.p.).

Cabe aqui destacar que, de acordo com Miranda (2010, p. 25), “todas estas ações governamentais das últimas décadas têm garantido alguns avanços”. Por exemplo, em 1992 o número de moradias inadequadas no Brasil, com alguma deficiência de infraestrutura, compreendia 49% do total das moradias existentes. Em 2007 este número baixou para 34% (MIRANDA, 2010, p 25).

Todavia, segundo Maricato (2010, p.21-22),

Apesar da euforia que acompanhou os movimentos sociais, apesar das gestões “democrático-populares”, apesar da nova política urbana e das importantes conquistas legislativas as cidades pioraram, nesse período, de um modo geral, no Brasil (...) A implementação do Estatuto da Cidade tem deixado muito a desejar desde sua promulgação em 2001. O padrão injusto e insustentável de ocupação da terra urbana, que tem sido vigente durante séculos, ainda não mudou.

Em nossa opinião, cabe aqui a discussão dos fatores pelos quais esse padrão insustentável de ocupação da terra urbana, advindo do processo de construção histórica e

²⁶ É interessante destacar que o Projeto Maciço do Morro da Cruz/PAC está diretamente vinculado ao PAC e Urbanização de Favelas, dos quais iniciou a captação de recursos federais em 2007. Os recursos destinados pelo PAC – Urbanização de Assentamentos Precários dividem-se em dois grandes grupos: recursos fiscais, consignados no Orçamento Geral da União – OGU, repassados aos estados, Distrito Federal e municípios, com caráter não oneroso, sob forma de transferência obrigatória da União, mediante assinatura de Termos de Compromisso firmados com a CAIXA, como mandatária da União (incluem-se aí, recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS); recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS ou do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, repassados aos estados, Distrito Federal e municípios com caráter oneroso, sob forma de financiamentos, mediante assinatura de contratos de empréstimo firmados com a CAIXA ou BNDES, como agentes financeiros (Ministério das Cidades, 2010).

econômica do País ainda recai em um modo de operação ultrapassado e injusto para a população de baixa renda.

É possível inferir que cada governo pós Constituição de 1988 tomou medidas diversas para enfrentamento da questão social da habitação. Na década de 1990 percebe-se uma expansão do neoliberalismo, privatizações e recursos internacionais como o BID, mas sem uma política habitacional institucionalizada de Estado, apenas apresentando programas habitacionais para os municípios. Já com a adentrada na década de 2000, ainda com o governo tucano, temos um avanço com a regulamentação do tão esperado e reivindicado Estatuto da Cidade.

Além disso, é indispensável dar importância à criação do Ministério das Cidades no governo Lula, além das inovações sociais para famílias de baixa renda como a implementação de programas como: Urbanização de Favelas, PAC e Minha Casa Minha Vida. Trazendo uma bagagem mais progressista e efetiva na questão da redução do déficit habitacional, medidas que ainda vem trazendo resultados positivos, mas que devem ser constantemente avaliadas e aprimoradas.

Com a abordagem acerca do histórico da condução da nossa política habitacional no País, é interessante dar destaque aos instrumentos utilizados atualmente dentro da política habitacional no município de Florianópolis/SC para melhor situar a questão do déficit habitacional na região do Maciço do Morro da Cruz produzido pelas situações de risco, deslizamentos de terras e assentamentos humanos precários.

3. ASPECTOS DA URBANIZAÇÃO EM FLORIANÓPOLIS E OS PROJETOS HABITACIONAIS IMPLEMENTADOS

Esta Seção, estruturada em duas subseções, busca explicar ao leitor como se deu a política habitacional na perspectiva do município de Florianópolis, pontuando os principais aspectos, especialmente o Projeto Maciço do Morro da Cruz, ora desenvolvido na SMHSA. A primeira visa destacar o processo de ocupação em Florianópolis, particularmente no Maciço do Morro da Cruz. A segunda subseção traduz as principais ações da política habitacional no município, assim como destaca os principais aspectos do Projeto Maciço do Morro da Cruz/PAC e o trabalho técnico social desenvolvido pelas Assistentes Sociais de referência das comunidades atendidas no Projeto.

3.1 O Processo de Urbanização em Florianópolis e a Favelização no Município

Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina, é um município de médio porte, situado no sul do Brasil. Uma característica importante do município é o fato de situar-se quase que na sua totalidade (97%) em uma ilha (IPUF, 2002, *apud* MIRANDA, 2010). A parte continental integra a região conurbada com outros três municípios (Palhoça, São José e Biguaçu). De acordo com dados mais recentes do IBGE (2010) a população de Florianópolis é de 421.240 habitantes.

Conforme coloca Silva (2008, p. 26), em Florianópolis, o processo de migração e de expansão dos assentamentos precários se configurou preocupante a partir da década de setenta do século passado, em que foi registrado um crescimento acelerado e desordenado da cidade, em virtude principalmente da implantação de grandes obras viárias, instalação de sedes de empresas estatais, universidades públicas assim como o próprio êxodo rural²⁷. “Nesse período, a municipalidade começou a promover levantamentos, solicitar recursos e desenvolver projetos pontuais para atender as pressões dos movimentos sociais” (SILVA, 2008, p. 26).

²⁷ Florianópolis é considerada uma cidade com boa qualidade de vida e atrai constantes fluxos migratórios. Por outro lado, este fato propiciou a formação de muitas favelas, principalmente nas últimas décadas. Uma parcela dos moradores das favelas é constituída de migrantes, população de baixa renda que foi excluída do meio rural e que veio morar nestes espaços de pobreza (MIRANDA, 2010, p. 30).

Ribeiro (2005) citado por Silva (2008, p.26), vai analisar a questão da migração²⁸ para a faixa litorânea do estado, mais especificamente na Região da Grande Florianópolis da seguinte forma:

[...] a questão da migração campo-cidade agrava ainda mais o já conturbado espaço urbano. É bom lembrar que estes municípios litorâneos funcionam como ponto de chegada para estes fluxos migratórios do oeste, meio-oeste e planalto. Estas pessoas vão para onde há trabalho e tentam se inserir nas *franjas* da economia urbana: a *informalidade* (grifos do autor).

Miranda (2010) destaca que uma parcela deste percentual de moradores residentes não naturais de Florianópolis corresponde ao morador de baixa renda. Este percurso, desde a expulsão do meio rural até a chegada à cidade e o estabelecimento nas áreas de pobreza, sofre a influência de uma série de fatores, entre os quais o fator econômico possivelmente é o que exerce maior impacto.

É interessante destacar que, na década de 1980, a relação com o turismo passou a adquirir “relevância econômica e a constituir outro fator de crescimento do município, gerando centros urbanos nos balneários, principalmente na costa leste/norte” (SILVA, 2008, p. 26). Destaca-se que esse processo da urbanização na capital de Santa Catarina, de acordo com Ribeiro (2005, *apud* SILVA, 2008, p. 26), será caracterizada como “sem controle, não preservada, que envolve poluição e esgoto *in natura* porque não tem infraestrutura em sintonia com o crescimento da população”.

Acerca do processo de urbanização, vão se formando também os chamados aglomerados subnormais, definição atribuída às favelas pelo último Censo do IBGE em 2010. Com isso, Miranda (2010, p. 33) explicita que,

O período que compreende a década de 70 e o início da década de 90, quando o fluxo migratório é mais intenso na região da grande Florianópolis, coincide com a formação e crescimento de uma série de favelas. Podemos citar, entre elas, as favelas da parte do continente, nas margens da via expressa, acesso de entrada principal da cidade e seu entorno. Na parte insular estão as favelas da parte central do maciço do Morro da Cruz, no centro de Florianópolis, que se instalaram e se expandiram principalmente a partir dos anos 80.

Inferese, a partir da análise da conjuntura, que o crescimento demográfico da região conurbada num curto espaço de tempo, em consonância com as políticas habitacionais de

²⁸ O número de pessoas urbanas de cinco anos ou mais de idade que não residiam em Florianópolis em 2005 era de 61.019, conforme dados do IBGE (2010), comprovando a existência de um intenso fluxo migratório para o município.

proporções insuficientes dos últimos anos acabou propiciando o crescimento e a expansão das favelas.

Até o início dos anos 1990, Florianópolis tinha 43 favelas e de acordo com Miranda (2010), cerca de 15 anos depois, Florianópolis vai apresentar 64 favelas, somando um número de 13.231 habitações, o que representa 13% do total das famílias. São cerca de 51 mil pessoas do município morando nesses aglomerados (MIRANDA, 2010). Destas 51.601 pessoas, 18.884 residem na Região Central de Florianópolis.

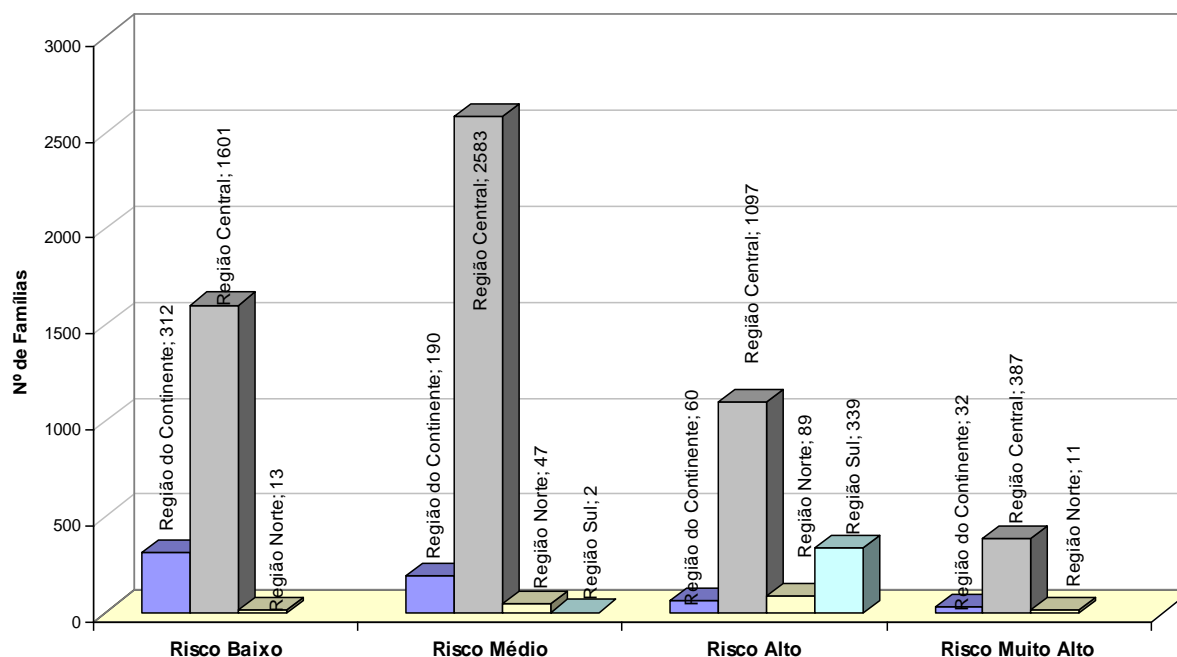
Com relação ao processo de ocupação desordenada dos aglomerados subnormais na área urbana de Florianópolis, Miranda (2010, p. 39) vai afirmar que,

A ocupação dos espaços de pobreza em áreas ambientalmente frágeis e de riscos, tais como ocorre nas encostas do maciço central, na Costeira do Pirajubaé (sul da Ilha), na bacia do Saco Grande (norte da Ilha), nos mangues (como o do Rio Tavares, no sul da Ilha) e nas dunas (como as dos Ingleses, no norte da Ilha) é uma característica marcante de favela. Outra característica importante está relacionada às condições de precariedade desses assentamentos. A espontaneidade do processo de ocupação, impondo um desenho caótico e fora dos padrões urbanísticos mínimos aceitáveis, a precariedade da infraestrutura básica (água, esgoto, energia elétrica e drenagem) e a rusticidade e densidade das habitações são típicos e visíveis em praticamente todos os espaços de pobreza da capital. Todas estas questões, que caracterizam favelas no Brasil inteiro, também estão presentes nos espaços de pobreza de Florianópolis.

Uma questão curiosa sobre estes espaços urbanos, é que uma de suas principais características geográficas é o fato de se localizarem em torno do centro da cidade, contrariando os processos de favelização comumente encontrados nas periferias de outras cidades brasileiras, conforme estudos realizados.

Das 64 áreas de aglomerados subnormais de Florianópolis, a grande maioria se localiza em áreas sujeitas a escorregamentos, que são as favelas localizadas em encostas. Elas envolvem ao todo os 35 espaços de pobreza (MIRANDA, 2010).

Gráfico 1 – Número de Famílias Sujeitas a Risco de Deslizamento por Região



Fonte: CEPED (2006, *apud* MIRANDA, 2010).

Neste Gráfico 01 verifica-se que a região com o maior número de famílias sujeitas a deslizamentos é a região central, totalizando 5.668 famílias. Ressalta-se que deste número, o mais preocupante são as 387 famílias que residem em áreas de risco muito alto, caracterizado como R4²⁹, o mais grave em termos de deslizamento de solo, rolamento de rochas do tipo matacões³⁰ e a severa precariedade habitacional que são fatores que contribuem para a violação dos direitos de moradia digna, garantia social básica para manutenção da sobrevivência.

Já as 1.097 famílias da região central que estão dentro de área de risco alto, denominado R3, não estão sujeitas a serem removidas, entretanto, estão em regiões que devem ser constantemente monitoradas e avaliadas. Além disso, o poder público deve, e vem fazendo, obras de infraestrutura para mitigação do risco de escorregamentos como obras de drenagem, pavimentação, muros de contenção etc.

²⁹ A denominação numérica de riscos (R4, R3, R2 e R1) são definições utilizadas pela Defesa Civil e pela SMHSA para os riscos muito alto, alto, médio e baixo.

³⁰ Os matacões são blocos de rocha que podem ser subterrâneos ou superficialmente expostos. Geralmente têm formato arredondado, moldados pela ação de intemperismos - variação de temperatura, ação de ventos e da água de chuva e das águas residuais presentes no solo do entorno (PINI, 2011). Disponível em: <http://equipededeobra.pini.com.br/construcao-reforma/41/artigo239476-1.aspx>.

A região central supracitada se traduz como sendo o próprio Maciço do Morro da Cruz, pois é onde se localizam os maiores índices de precariedade habitacional, ausência de equipamentos e obras públicas de infraestrutura e são regiões de riscos elevados em virtude das vertiginosas encostas de morros que compõem as 16 comunidades pertencentes a esse conglomerado urbano.

Via de regra, esses assentamentos estão localizados em áreas onde o mercado imobiliário não se estabelece, como em Áreas de Preservação Permanente (APP), bem como resultado da ocupação de áreas públicas ou privadas. Isso vai provocar a criação de um mercado informal de solo urbano de compra, venda e aluguel de imóveis ou terras. O crescimento do mercado informal de terra vem se transformando na principal forma de acesso dos pobres à moradia em Florianópolis e nas demais cidades brasileiras. Essa situação, da informalidade e do desconhecimento sobre o mercado informal de terras vai se tornar um desafio para a estruturação de políticas públicas habitacionais nas cidades brasileiras pelos agentes públicos e parceiros como a sociedade civil e entes privados.

Essa preocupação, conforme determinam a Constituição Federal de 1988³¹ e o Estatuto da Cidade, é de encargo dos municípios o protagonismo na elaboração e aplicação de instrumentos de política urbana que façam cumprir a função social da propriedade e o direito constitucional à moradia digna. Ações para mitigar o déficit habitacional e para a melhoria do acesso à cidade formal estão sendo desenvolvidas pelo poder público municipal, que vem se reestruturando a cada nova gestão e se adequando aos novos instrumentos da política habitacional.

Segundo Alfonsin (2006), no Brasil cerca de 30 a 50% das famílias moradoras dos territórios urbanos moram sob algum nível de irregularidade, quer em áreas de ocupação irregular, loteamentos clandestinos, irregulares e casas sem *Habite-se*³². Como visto anteriormente, em Florianópolis o contexto será semelhante, pois se apresentam padrões de

³¹ Mais precisamente será no Capítulo II da Constituição Federal de 1988 a abordagem acerca da política urbana no território nacional. O artigo nº 182 dispõe que a política urbana é responsabilidade do Município e deve garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos. Estabelece, ainda, que o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico do ordenamento territorial urbano, devendo definir qual deve ser o uso e as características de ocupação de cada porção do território municipal, fazendo com que todos os imóveis cumpram sua função social.

³² É o ato administrativo emanado de autoridade competente que autoriza o início da utilização efetiva de construções ou edificações destinadas à habitação. Trata-se de um documento que comprova que um empreendimento ou imóvel foi construído seguindo-se as exigências (legislação local, especialmente o Código de Obras do município) estabelecidas pela prefeitura para a aprovação de projetos (WIKIPEDIA, 2014).

ocupação desordenada e sem parâmetros urbanísticos, com assentamentos em áreas públicas e privadas, de preservação ambiental, como mangues, dunas, encostas e topos de morros, constituindo-se 64 áreas de interesse social onde vivem aproximadamente 51 mil pessoas.

3.1.1 Contextualização da Política Habitacional em Florianópolis

Conforme documento do município que trata da Política Habitacional de Florianópolis (2000), a primeira intervenção da PMF data da década de 1970, com o Projeto SAPÉ, que por falta de estrutura de pessoal e operacional acabou sendo assumido pela COHAB/SC. Será somente ao final da década de 1980, por conta da pressão social e mobilização popular de movimentos ligados à moradia que o poder público intervém novamente na questão habitacional. Nesse período, mais precisamente entre 1989 e 1992 os projetos visavam à regularização da posse de terra com o loteamento Jardim Ilha Continente, em Capoeiras, que atendeu 144 famílias e o loteamento Nova Esperança, com 50 unidades habitacionais.

Em 1996 foi iniciado o projeto habitacional com 16 moradias na Vargem do Bom Jesus, nos Ingleses, hoje conhecido por Vila União. Embora as primeiras ações do município na área habitacional e ambiental remetam à década de 1970, a estrutura da SMHSA é recente. A Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental remonta o ano de 2005 em que foi desmembrada pela Lei Complementar nº 158/05 da Secretaria de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social, criando a Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social (hoje denominada Secretaria Municipal de Assistência Social) e a propriamente dita Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental.

Anteriormente à sua criação, como visto anteriormente, as ações nestas áreas estiveram vinculadas a diferentes órgãos municipais e estaduais, como o IPUF (Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis), COHAB/SC (Companhia de Habitação de Santa Catarina) e secretarias já extintas, como a Secretaria de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social (criada pela Lei nº 5831/01).

Sob alguns aspectos, a Política Habitacional ou Urbana de Florianópolis e das demais cidades do País, obtiveram aprovação somente no ano de 2001, com a criação do Estatuto da Cidade, que vai impor a todos os municípios a implementação de seus dispositivos até cinco anos após a publicação da Lei. Entretanto, anterior a esse período, ainda em 1989, a Capital já havia instituído o Fundo Municipal de Habitação e Integração Social, visando encaminhar ações relativas à política habitacional, dando início ao Plano Integrado de Habitação Popular

para a região conurbada de Florianópolis, que foi elaborado pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF na época, conforme expõe Justino (2011).

Na década de 1990, mais precisamente com a destituição de Collor e a posse da administração de Itamar Franco há uma busca pela mudança dos rumos da política habitacional, em especial no que se refere à classe de baixa renda, por meio de programas “Habitar Brasil” (HB) e “Morar Município” que acontecem paralelamente ao Sistema Financeiro de Habitação, de acordo com Azevedo (1996).

Em relação à produção de casas populares, Itamar Franco lançou nos municípios de mais de 50 mil habitantes – inclusive no município de Florianópolis – o Programa “Habitar Brasil”. Azevedo (1996) afirma que o financiamento federal para o programa, junto com o “Morar Município” – destinado a municípios menores – estava estimado em 100 mil dólares para o ano de 1993, que previa verbas orçamentárias e parte dos recursos arrecadados pelo Imposto Provisório de Movimentações Financeiras³³ (IPMF).

Com a implementação do Programa HB³⁴ na parte continental de Florianópolis em 1997, é criada a Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social – Divisão de Ação Comunitária que passa a desenvolver ações sociais articulando com a questão habitacional. O Programa HB acabou por não conseguir sanar as demandas da região contemplada, e, com vistas a atender os demais assentamentos subnormais, o município firma convênio com a União, aproximadamente em 1998 a 2000, para implementação do Programa Habitar Brasil BID (HBB), a princípio na região continental Chico Mendes e, posteriormente, em 2001, na região central, na comunidade do Morro do Mocotó (JUSTINO, 2011).

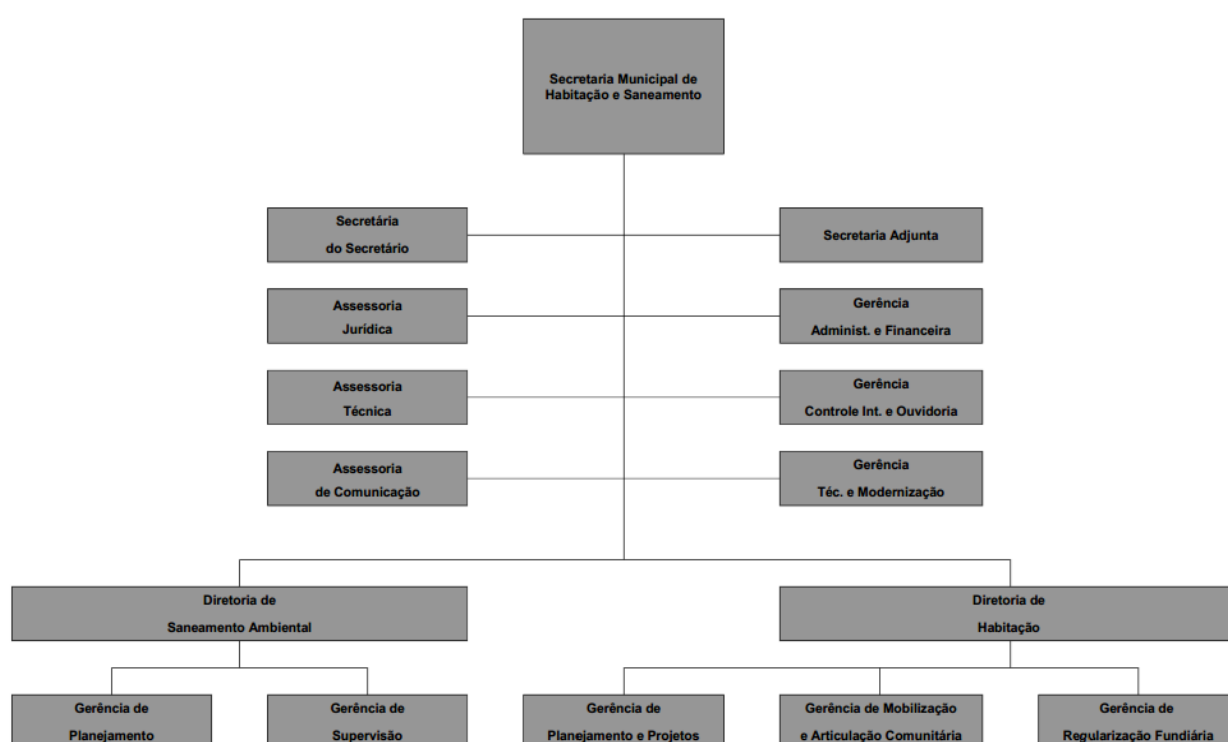
Na comunidade Chico Mendes através do HB foram entregues 146 unidades habitacionais, havendo também obras de infraestrutura e construção de equipamentos sociais como quadras de esportes, parque infantil e espaços comunitários, conforme consta nos documentos da SMHSA. Já com o Programa HBB foram edificadas 365 habitações na mesma comunidade do Bairro Monte Cristo.

³³ Esse terminou não ocorrendo dentro do montante previsto por conta de prioridades do Plano de Estabilização Econômica, o Plano Real (AZEVEDO, 1996).

³⁴ Além dos já citados projetos, o Programa possibilitou a execução dos seguintes projetos: Conjunto Habitacional Vila União, com 159 habitações; Conjunto Habitacional Vila Cachoeira, com 205 unidades dentre outras através de parcerias com o estado de SC e CEF, totalizando 1.111 unidades habitacionais, conforme o documento da Política Habitacional de Florianópolis.

Com a crescente demanda, em 2005, o órgão público responsável pelas políticas habitacionais da Capital é inovado. Objetivava, portanto, atender às demandas da sociedade civil que pressionava o poder público para intervir mais amplamente nas questões relacionadas ao déficit habitacional e à situação irregular de muitas moradias localizadas em áreas públicas e privadas do município, aliado às exigências do Ministério das Cidades, para fins de repasse público, conforme aponta Vígolo (2008). Para tanto, hoje a SMHSA se estrutura com o seguinte organograma:

Figura 1 – Organograma da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental



Fonte: Website da PMF, 2008.

Com a missão de "Qualificar e integrar os espaços urbanos, priorizando as intervenções em assentamentos precários e em saneamento, buscando a sustentabilidade econômica, ambiental e social" (SMHSA, 2008), os projetos de cunho urbanístico e habitacional são desenvolvidos na Diretoria de Habitação, sendo que o corpo de profissionais de Serviço Social se localiza na Gerência de Mobilização e Articulação Comunitária (GEMAC).

Outro importante ente na implementação da política de habitação do município é o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, vinculado à SMHSA. Criado pela Lei

nº 8.210 de 24 de março de 2010, o Conselho é composto por 18 membros titulares da sociedade civil organizada e poder público. Tem caráter consultivo, fiscalizador e deliberativo, com a função de acompanhar, fiscalizar e decidir sobre a Política Habitacional de Florianópolis, assim como todos os programas e projetos a ela relacionados.

Além dos projetos já concluídos pela SMHSA, está em fase conclusiva o projeto na comunidade Panaia, localizada no sul da Ilha de Florianópolis que atende 37 famílias. A intervenção urbanística já foi finalizada e hoje o projeto enfoca a regularização jurídica das propriedades através da Gerência de Regularização Fundiária. E o Projeto de Habitação e Urbanização da Comunidade de Boa Vista, com 43 famílias beneficiadas com infraestrutura e moradias.

Atualmente, os projetos de maior vulto que estão sendo desenvolvidos pela SMHSA são o Projeto Maciço do Morro da Cruz/PAC (PMMC/PAC), de maior amplitude em termos de aplicação de recursos, população atendida e equipe técnica envolvida e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que foi lançado ainda este ano, com o primeiro empreendimento para contemplar demanda aberta, localizado no Bairro Jardim Atlântico na área continental de Florianópolis, onde serão beneficiadas 78 famílias de baixa renda.

O PMMC/PAC, foco principal deste Trabalho, será mais bem pontuado nos tópicos subsequentes, a fim de elucidar ao leitor o processo de elaboração desse Projeto, que vem sendo referenciado nacionalmente e tem diversas frentes de atuação, como veremos a seguir.

3.1.2 O Projeto Maciço do Morro da Cruz/PAC

O Projeto Maciço do Morro da Cruz/PAC se desenvolve em meio a 16³⁵ (dezesesseis) comunidades da região central de Florianópolis, o Maciço do Morro da Cruz. Este Maciço, de acordo com o Subprojeto de Trabalho Técnico Social (2007), conta com uma área de 65,7 hectares, e uma população de cerca de 23 (vinte e três) mil habitantes³⁶ distribuídos em 5.677 famílias, o que representa mais de 40% das pessoas instaladas em áreas de interesse social no

³⁵ As 16 comunidades do Maciço do Morro da Cruz compreendem: Morro da Mariquinha, Rua Ângelo Laporta, Mont Serrat, Rua José Boiteux, Morro do Tico Tico, Rua Laudelina da Cruz, Morro do 25, Vila Santa Vitória, Morro do Horácio, Vila Santa Clara, Morro da Penitenciária, Serrinha, Morro da Queimada e Jagatá, Alto da Caeira, Morro do Céu e Morro do Mocotó. Apesar do Morro do Mocotó estar contabilizado no projeto inicial do PMMC, a população atendida pelo Projeto compreende os moradores Maciço do Morro da Cruz, menos o Morro do Mocotó, pois o mesmo já foi atendido pelo Programa HBB, programa hoje extinto pelo Governo Federal, portanto não contabilizado neste conjunto populacional.

³⁶ Ressalta-se que os números podem estar defasados em virtude da pesquisa ter sido realizada em 2007. Segundo técnicos da SMHSA o número de habitantes na região do Maciço vem aumentando consideravelmente, no entanto não foi possível adquirir esse dado mais recente.

município, segundo pesquisa realizada pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Desastres (CEPED). O local é de interesse da população de baixa renda, devido à proximidade das fontes de trabalho, equipamentos sociais, educação, saúde e pelo baixo custo do terreno, situado próximo aos bairros que ofertam maiores oportunidades de emprego e acesso a serviços, tais como o bairro Centro, a Trindade, Agrônômica etc.

O Maciço apresenta um dos processos de ocupação mais antigos da cidade, datando do início do século passado. Conforme o Subprojeto de Trabalho Técnico Social (2007), as primeiras ocupações ocorreram no final do século XIX, por negros recém libertados e soldados vindos da guerra do Paraguai, além de operários da Ponte Hercílio Luz, que se concentravam na parte mais baixa dos morros, onde hoje se localizam as casas de melhor padrão construtivo.

Também houve ocupação do Maciço por famílias oriundas do interior do estado que buscavam melhores condições de vida, com a possibilidade de acesso a melhores tratamentos de saúde, trabalho, renda e educação para os filhos.

O mesmo documento afirma que, nas últimas décadas, principalmente a partir dos anos 1990, o processo de ocupação foi acelerado em decorrência do crescente empobrecimento das famílias e migração da população do campo. O chamariz de que Florianópolis seria uma das capitais com melhor qualidade de vida, aliado ao aumento no número de edifícios na cidade, atraiu a população ligada à construção civil e trouxe para Florianópolis grande número de pessoas. Isso fez com que a população de baixo poder aquisitivo passasse a ocupar as partes mais elevadas e de difícil acesso do Maciço.

Para tanto, a especulação imobiliária atrelada à ausência de políticas públicas e de fiscalização mais eficazes acelera o quadro propulsor das ocupações irregulares na área em questão. Gerando assim, um grupo de pessoas que vivem com baixa qualidade de vida e em risco constante de deslizamentos, agravados pelas precárias condições das moradias, o desemprego, uma forte atuação no mercado informal, extenso adensamento populacional e alto grau de vulnerabilidade social, conforme Subprojeto de Trabalho Técnico Social (2007).

Em virtude do processo de ocupação desordenada ao longo da gleba e a consequente retirada da vegetação original, ocorreram processos erosivos espalhados por toda a extensão territorial com a exposição de blocos rochosos, tornando partes da área bastante instável. Desse modo, a maior parte da população local esteve submetida a todo tipo de violação de

direitos. Mediante tal realidade e em consonância com a efervescência dos movimentos sociais que se apresentavam a nível nacional nesta época, a população do Maciço do Morro da Cruz tomou frente em iniciativas de luta por direitos e organização social.

Segundo Vígolo (2010), através da organização das Associações de Moradores criadas na década de 1980 com o apoio dos setores da Igreja Católica vinculados à Teologia da Libertação foi fundada em 1987 a União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO), assim como o Centro de Apoio e Promoção do Migrante (CAPROM) e o Centro de Educação e Evangelização Popular (CEDEP), dentre outras entidades, que visavam organizar a população e criar alternativas de enfrentamento dos problemas sociais locais. A organização destas entidades culminou com a criação do Fórum Urbano do Maciço do Morro da Cruz³⁷, por volta do ano 2000, conforme relatos de integrantes do Fórum.

Relacionado aos movimentos da sociedade civil organizada, mais o somatório da construção de habitações precárias, a escassa infraestrutura, a carência de equipamentos públicos e os riscos eminentes de deslizamentos, o poder público municipal tomou como prioritária a área do Maciço, apresentando ao Governo Federal uma proposta de intervenção, com o objetivo da captação de recursos e o investimento em obras e serviços, para minimizar o quadro de carências diagnosticado, conforme destaca o Subprojeto acima referido. Em se tratando do desenvolvimento do PMMC/PAC, a partir de 2005, ele vai contemplar um conjunto de ações priorizadas pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, desencadeando o diagnóstico das demandas da região, por meio de visitas técnicas e reuniões comunitárias, para que fosse possível identificar e encaminhar alternativas de solução dos principais problemas vividos pelas comunidades, de acordo com o Subprojeto de Trabalho Técnico Social (2007). Conforme o mesmo documento, várias ações foram implementadas para delimitar a área de intervenção do Projeto. Entre essas destacamos: a elaboração do Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR); aprovação de leis municipais de zoneamento de áreas de interesse social e a criação do Parque Urbano do Morro da Cruz; mapeamento de equipamentos sociais existentes e traçado das poligonais que irão definir a área de intervenção dentre outras providências.

³⁷ O Fórum reúne lideranças de várias comunidades do Maciço central e entidades locais, visando propor políticas públicas que garantam qualidade de vida aos moradores e a sustentabilidade da região. Este Fórum fez inúmeras negociações com o poder público, principalmente a nível estadual, onde apresentou as demandas das comunidades, bem como alternativas para atendê-las (VÍGOLO, 2010, p. 21).

Com a possibilidade de repasse de recursos através do Programa de Aceleração do Crescimento³⁸ (PAC) do Governo Federal, em 2007 foram realizadas reuniões com as lideranças comunitárias para apresentação da proposta e esclarecimento da origem dos recursos. As reuniões, compostas por moradores e técnicos da SMHSA, também tinham como objetivo discutir e apresentar propostas para qualificar e aprimorar o Plano de Intervenção do Maciço e respectivos projetos.

Paralelamente a este processo, foram articuladas parcerias para qualificar as ações do mesmo, tais como: CASAN, CELESC, COMCAP, FLORAM, Secretarias Municipais, Defesa Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Cooperfloripa, Centro Cultural Escrava Anastácia, Secretaria de Desenvolvimento Regional, UFSC, CEFET, entre outros sendo muitas delas essenciais para o desenvolvimento do PMMC.

Para avaliar o Projeto perante os cidadãos de Florianópolis, foram realizadas duas audiências públicas. Segundo o que consta no Subprojeto Técnico Social (2007), a primeira foi convocada pelo poder executivo em agosto de 2007 e contou com a participação de 170 pessoas entre munícipes, moradores do Maciço e representantes de instituições. A segunda audiência, por sua vez, solicitada pelo legislativo municipal, contou com 69 presentes, também propiciando esclarecimentos e debates.

Conforme relatos de profissionais da SMHSA, a proposta contida no projeto em referência foi amplamente difundida nas comunidades, constituindo uma experiência singular de construção coletiva do bem comum. Em 2008, visando melhor acompanhar e monitorar o PMMC, é criado o Comitê Gestor do Projeto do Maciço do Morro da Cruz. O órgão colegiado de caráter deliberativo é composto por representantes do poder público, de Associações de Moradores e Conselhos Comunitários da área abrangida pelo Projeto, tendo atribuição de acompanhar e avaliar as ações desse projeto. Assim como assegurar o cumprimento das regras estabelecidas em reuniões comunitárias e audiências públicas, estimular a ampliação de mecanismos de participação social, entre outras, de acordo com o

³⁸ O PAC foi lançado em 22 de janeiro de 2007 e aprovado pela Portaria nº 411 de 28 de agosto de 2008, no segundo mandato do governo Lula. É um programa de governo que propõe um conjunto de políticas econômicas com o intuito de promover o desenvolvimento econômico, através da aceleração da economia, do aumento de empregos, estimando assim a melhoria das condições de vida da população brasileira. Os projetos, programas e ações elaborados e destinados ao PAC envolvem recursos do Orçamento Geral da União, sob a responsabilidade do Ministério das Cidades. O Programa é composto por dois grandes eixos que norteiam sua implantação, um com obras na área de infraestrutura, como construção de hidrelétricas e estradas, e outro de urbanização de favelas e saneamento básico (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

Regimento Interno do Comitê Gestor. O Comitê se reúne mensalmente e eventualmente em reuniões extraordinárias.

Com todas as etapas de elaboração vencidas, o PMMC vai se constituir num projeto de regularização urbanística e fundiária, que prevê a execução de ações articuladas de:

- ✓ Infraestrutura, tais quais: abertura e recuperação de vias, muros de contenção e regularização elétrica;
- ✓ Habitação, com a construção de 438 unidades habitacionais visando remoção e reassentamento de famílias em áreas de risco e viabilização de sistema viário;
- ✓ Saneamento ambiental com a implantação de rede de esgoto, água e drenagem pluvial e coleta de resíduos sólidos;
- ✓ Trabalho social com ações de Mobilização e Organização Comunitária, Educação Sanitária e Ambiental e Geração de Trabalho e Renda; e
- ✓ Regularização fundiária com a titulação das propriedades.

O Projeto também criou a sede do Parque Natural Maciço do Morro da Cruz, assim como elaboração do seu Plano de Manejo. Este Parque foi criado através da Lei Municipal nº 6893 e abrange a parcela do morro ainda não ocupada e de Mata Atlântica remanescente.

O PMMC foi oficialmente lançado em março de 2008 em solenidade de abertura das obras do PAC com lideranças comunitárias e representantes dos três níveis de governo. De acordo com informações de técnicos da SMHSA, a previsão inicial para realização do Projeto era de três anos, todavia passados seis anos de execução, o mesmo ainda não foi totalmente concluído e demanda muitos esforços para concretizar as obras previstas³⁹.

O aporte de recursos financeiros provém das três esferas do governo, sendo o maior montante do Governo Federal. Por meio de pesquisa em planilhas orçamentárias disponibilizadas pela SMHSA para a pesquisa, inicialmente estavam previstos R\$ 25.000.000,00 vinculados ao PAC. O governo estadual, juntamente com a contrapartida do município entrariam com R\$ 29.691.164,66, totalizando assim R\$ 54.691.164,66 para todo o Projeto. Transcorrido aproximadamente dois anos de execução das obras, constatou-se a necessidade de acrescentar os recursos iniciais. Por isso, a Prefeitura Municipal de Florianópolis iniciou novas tentativas de captação de recursos no Ministério das Cidades, sob o argumento do bom desempenho que as obras de infraestrutura vinham tendo, de acordo com relatos de técnicos da SMHSA. Assim, foi aprovado o denominado PAC Complementar, que direcionou

³⁹ Não se tem dados estatísticos mais aprofundados com percentual total de obras concluídas, embora seja extremamente interessante e relevante para a transparência dos gastos públicos. A pesquisadora sugere que este item possa ser melhor explorado em outra pesquisa sobre o PMMC/PAC.

mais R\$ 14.833.000,00 do Governo Federal para a conclusão do empreendimento. Hoje o investimento total está em torno de R\$ 84 milhões, somando a contrapartida que envolve o governo de estado com a CASAN e CELESC, a contrapartida da PMF e mais o valor de repasse do Ministério das Cidades.

As obras de infraestrutura e saneamento ambiental, que englobam terraplanagem, pavimentação, drenagem e muro de contenção, tiveram início em 2008 e permanecem em execução. A construção das habitações, todavia, passou por alguns impasses para sua implementação. Até o segundo semestre de 2010 foram abertos cinco editais de licitação sem sucesso, pois não houve empresas interessadas pela execução da obra. Os técnicos estimam que este problema ocorreu por diversos fatores como: a falta de interesse das empresas por não ser uma licitação viável financeiramente e a dificuldade em atuar na região muito íngreme e de difícil acesso ao maquinário, sendo oneroso para os interessados em participar do processo licitatório. E também em razão da construção das unidades habitacionais serem dispersas nas comunidades, gerando mais gastos com transporte e pessoal. Visto isso, os técnicos foram estudar suas causas e possibilidades de solução.

Uma dessas foi tomada em 2011, quando a Secretaria procurou verificar o cadastro da Prefeitura com a relação das empresas que realizavam obras diversas no município e uma delas acabou se mostrando interessada, conforme informações de servidores do órgão. Com um vácuo de dois anos, as obras das habitações finalmente iniciaram com o primeiro contrato de construção de 50 (cinquenta) unidades habitacionais na comunidade Morro do Céu e Mont Serrat (na Servidão José Boiteux). Entretanto, no final de 2013 a empresa estava apresentando diversas dificuldades em finalizar as obras, como problemas com acabamentos nas casas e morosidade em cumprir com os prazos e a PMF tomou a decisão de romper o contrato, deixando pendentes cerca de 20 unidades.

Dessa forma, a SMHSA precisou mais uma vez procurar nova estratégia. Neste meio tempo foi conhecer o padrão construtivo das casas modulares⁴⁰ em uma empresa localizada em Brusque - SC, que são edificadas em aproximadamente um mês a um custo benefício acessível para o poder público. Foi lançada então licitação de casas modulares, com 40 unidades que ainda hoje permanecem em execução pelas comunidades do Maciço. Todavia,

⁴⁰ As casas de padrão modular são constituídas de placas de aço galvalume, possuem 39,4m², internamente são divididas em 2 quartos, 1 banheiro, sala e cozinha conjugadas. Sem sofrer interferências externas durante sua construção (tais como: eventos climáticos - chuvas, falta de material, falta de pessoal, ruídos com comunitários etc) podem ser edificadas em até quatro dias. Maiores informações em: <http://sistemaconstrutivofischer.com.br/>.

as reclamações e dificuldades da empresa se assemelham à anterior, admitindo ser custoso demais construir casas isoladas pelo Maciço do Morro da Cruz. Um técnico da Secretaria argumenta, em entrevista realizada, que assim as empresas se sentem muito vulneráveis em termos econômicos, pois são elas que devem arcar com os prejuízos, a Caixa Econômica Federal só realiza a medição das obras quando as mesmas estão finalizadas.

Para tanto, a mais recente estratégia que a SMHSA vem desempenhando são os projetos de loteamentos habitacionais que concentrem o maior número de unidades em um mesmo terreno nas imediações do Maciço, conforme se organizam na seguinte tabela:

Tabela 2 - Previsão de Habitações do Projeto Maciço do Morro da Cruz

PREVISÃO DE HABITAÇÕES DO PROJETO MACIÇO DO MORRO DA CRUZ		
Discriminação	Previsto	Situação
Projeto “Morro do Céu” e “José Boiteux” (2011-2013)	50	Rescisão Contratual/Recontratar
Casa Modular* (2013-2014)	40	Finalização até dezembro de 2014
Projeto Nova Descoberta (2014)	50	Obras iniciadas
Projeto MCMV “Transcaeira”	152	Sem previsão exata para início
Projeto MCMV “Hélio Costa” ⁴¹	78	Sem previsão exata para início
Projeto MCMV “Horácio”	68	Sem previsão exata para início
TOTAL	438	

Fonte: SMHSA, 2014.

*As casas modulares são construídas em terrenos isolados, priorizando os beneficiários que possuem terreno próprio e fora de área de risco.

Das 438 famílias que serão beneficiárias de uma unidade habitacional, 56 estão hoje em Aluguel Social pela PMF. A Tabela 02 explicita que os três projetos sem previsão exata para seu início, que serão desenvolvidos com recursos do MCMV, configuram-se como os mais relevantes quantitativamente para os moradores que aguardam por essas habitações. O Projeto da região da Nova Descoberta, localizada na comunidade Mont Serrat, está em fase inicial e prevê a remoção de famílias que hoje se encontram em áreas de Risco 04 ou em Aluguel Social. As casas de padrão modular compõem a parcela de famílias em terrenos isolados, quer dizer, que seja possível a construção em seu próprio terreno, e conforme a necessidade serão realizadas obras de muros de contenção e drenagem para mitigar o risco.

⁴¹ As nomenclaturas entre aspas apresentadas dos projetos habitacionais são provisórias e remetem à região que se localizarão as unidades habitacionais.

Os empreendimentos desenvolvidos via recursos do PMCMV, “Transcaeira”, “Helio Costa” e “Horácio” se constituem em apartamentos que abrigarão famílias que estão em áreas de remoção ou em Aluguel Social de todas as comunidades do Maciço.

Com relação aos aspectos sociais desses empreendimentos, isso implica na migração de moradores, que continham laços e vínculos familiares e entre vizinhos que poderão ser rompidos com a mudança da comunidade, além das modificações de padrões habitacionais de casa para apartamento. Ressalta-se então, a atuação do trabalho dos profissionais em Serviço Social nestes aspectos. Estas colocações serão impostas como desafios tanto para os comunitários, para as lideranças comunitárias, como para o trabalho social dos assistentes sociais, assim como deverão ser acionados o trabalho interdisciplinar e interinstitucional.

Ao total, foram construídas até hoje⁴² 29 habitações de alvenaria e 32 casas modulares em grande parte das comunidades do Maciço do Morro da Cruz, totalizando 61 unidades habitacionais entregues até outubro de 2014. O número de 438 unidades foi uma estimativa com base nas precariedades levantadas, junto às famílias que seriam removidas pelo sistema viário e também que estavam em áreas de risco. A previsão dos técnicos da Secretaria é de que todas as unidades habitacionais sejam concluídas em até dois anos.

O trabalho dos profissionais em Serviço Social que atuam diretamente ou indiretamente no Projeto visará, além de outras ações, acompanhar e realizar encaminhamentos sociais a estas 438 famílias que se encontram ou se encontravam em áreas caracterizadas como de alto risco de deslizamentos, em local de abertura de via pública ou ainda em edificação interditada pela Defesa Civil por precariedade e risco de colapso. Portanto, este assunto será melhor detalhado no item seguinte.

3.1.2.1 O Trabalho Social das Assistentes Sociais no Projeto Maciço do Morro da Cruz/PAC

O trabalho social, inserido na política urbana, indica o envolvimento da mediação entre as instituições públicas e os usuários do espaço urbano segregado, conforme Blank (2005). A autora (2005) coloca que, nos assentamentos subnormais, a intervenção do trabalho social tende a ser instrumental tanto na remoção quanto na urbanização, que visa focar a facilitação dos arranjos territorial (regularização fundiária), urbanístico (embelezamento) e

⁴² A pesquisa abrangeu as unidades habitacionais entregues oficialmente até outubro de 2014.

infraestrutural (saneamento, lazer, vias de comunicação, creches, escolas etc.), bem como nas já tradicionais atividades de ação educativa e assistencial.

A origem do trabalho social nos programas habitacionais do Governo Federal remonta a década de 1970 no BNH, com o denominado subprograma Desenvolvimento de Comunidades (DC), de acordo com Blank (2005).

A inserção do trabalho social nos projetos habitacionais públicos com recursos de BIRD/FGTS é realizado a partir da década de 1990, precisamente em 1995, no espaço sócio institucional da CEF. A autora destaca também que a partir desse período o trabalho social passa a ter importância não somente nos programas habitacionais operacionalizados pela Caixa, mas também na direção da Empresa. Em 2000 um importante passo para a conquista da categoria profissional é dado nos municípios, com a incorporação aos itens de investimento dos projetos habitacionais um valor específico para o trabalho social. Isso faz com que seja efetivada uma maior estruturação do Trabalho Técnico Social⁴³ (TTS) dentro da Caixa, estabelecendo um conjunto de parâmetros que fundamentam a atuação, tais quais:

- permitir a participação da comunidade em todas as etapas de intervenção;
- aumentar as oportunidades de parcerias em gestão pública, de forma a multiplicar os investimentos e os resultados;
- estimular os mecanismos geradores de emprego, trabalho e renda;
- fortalecer laços sociais, manifestações culturais, identidade local e convivência comunitária
- buscar a sustentabilidade dos benefícios implantados em todas as etapas: gestão/uso/manutenção;
- compartilhar as responsabilidades, em uma concepção de gestão participativa;
- dar maior transparência à gestão dos recursos públicos;
- possibilitar maior acesso aos serviços públicos (BLANK, 2005, p. 170).

A partir desses parâmetros é possível viabilizar o objetivo e as diretrizes do Trabalho Técnico Social dos profissionais em Serviço Social. O principal objetivo, promovido através de seus programas de desenvolvimento urbano é o de “desenvolver um conjunto de atividades de caráter informativo, educativo e de promoção social, visando o desenvolvimento comunitário e a sustentabilidade do empreendimento/projeto”, conforme Blank (2005, p. 170). As suas principais diretrizes são:

- apoio à organização social e incentivo aos processos participativos;
- incentivar a autonomia da população por meio da utilização de metodologias participativas;
- atuação integrada em equipes multidisciplinares;

⁴³ É interessante registrar em nota que, além de assistentes sociais, também existem psicólogos e sociólogos que vem ocupando o espaço do TTS na CEF.

- estímulo às ações em parceria com outras instituições públicas, governos, entidades sem fins lucrativos e/ou empresas privadas;
- incentivo à articulação dos atores institucionais na promoção da integração de Programas e Políticas Públicas (BLANK, 2005, p. 170).

A Gerência de Mobilização e Articulação Comunitária subordinada à Diretoria de Habitação da SMHSA, objetiva viabilizar o acesso aos direitos sociais, principalmente à questão da moradia, fundamentando-se em bases democráticas elucidadas pela participação social. O exercício do trabalho do assistente social dentro da Secretaria é interdisciplinar e se pauta na Política Nacional de Habitação.

As ações que vem sendo efetivadas atualmente pelos profissionais de Serviço Social consistem basicamente em projetos de regularização urbanística e fundiária em Áreas de Interesse Social do Município. A ação do Serviço Social nestes projetos segue basicamente as mesmas diretrizes e se estruturam em torno de três formas de abordagens fundamentais: Mobilização e Organização Comunitária (MOC), Educação Sanitária e Ambiental (ESA) e Geração de Trabalho e Renda (GTR), ações previstas no Trabalho Técnico Social dos programas do Ministério das Cidades/CEF.

De acordo com Vígolo (2010), a prática desenvolvida pelo Serviço Social inserido na SMHSA é a mais diversa possível, em que as ações e instrumentais são compostos por: acompanhamento das famílias beneficiárias dos Projetos; interação com entidades organizativas, principalmente associações de moradores; elaboração e distribuição de materiais socioeducativos com a participação da comunidade; visitas domiciliares e técnicas; organização e coordenação de reuniões comunitárias; registro documental; elaboração de pareceres sociais; desenvolvimento de ações articuladas com a rede de intervenção; elaboração de relatório mensal e avaliação das atividades desenvolvidas; acompanhamento no processo de remoção das famílias para as unidades habitacionais; articulação de parcerias para a execução de atividades e eventos previstos; dentre outras intervenções. Em especial, destaca-se a ação profissional do Serviço Social frente ao encaminhamento do Aluguel Social. Para o recebimento desse benefício eventual, é necessário conhecer a realidade social da família, a sua localização (se está na área de remoção prevista pelo Projeto), o Ato de Interdição⁴⁴ da Defesa Civil Municipal, Parecer técnico da engenharia da SMHSA além do Estudo Social, resultando no Parecer Social do assistente social da Secretaria. Esse conjunto

⁴⁴ Ato de Interdição é o documento da Defesa Civil que dá o parecer para a interdição da casa, por estar apresentando severa precariedade habitacional com risco de colapso e/ou localizar-se em área de risco de deslizamentos.

de documentos são encaminhados à SEMAS, na Diretoria de Benefícios Socioassistenciais para garantir o Aluguel Social à família em questão.

O objetivo do Trabalho Social dentro do PMMC/PAC é o de promover a participação da população na execução das obras de urbanização, habitação e ações sociais, com vistas à apropriação das benfeitorias e a sustentabilidade dos serviços implantados, destacando o papel das comunidades como protagonistas do processo, conforme consta no documento Subprojeto de Trabalho Técnico Social (2007). Entretanto, conforme observação participante da pesquisadora percebe-se uma dificuldade para o cumprimento dos objetivos propostos de participação da população.

No que se refere à questão habitacional no projeto, concretamente, as ações que têm sido executadas pelos assistentes sociais junto às famílias que estão na espera da unidade habitacional estão dispersas ou sequer ocorrem, de acordo com a vivência da pesquisadora no PMMC/PAC. Em nossa perspectiva, pouco tem se discutido com a população acerca do déficit habitacional no Maciço ou a política de habitação no município. O que se verifica também é uma ausência de ações que visem o fortalecimento e mobilização das famílias em Aluguel Social que incentivem processos de participação.

Além das observações realizadas, a autora Blank (2005) destaca como principais dificuldades e problemas encontrados para o desempenho do trabalho dos assistentes sociais: a descontinuidade administrativa⁴⁵; o pouco tempo disponível e a baixa qualificação das equipes técnicas sociais designadas para o trabalho; pouco interesse do poder público no TTS, com total subordinação desde aos interesses políticos e assistencialistas, principalmente nos empreendimentos realizados com recursos do OGU (como é o caso do PMMC/PAC); falta de integração das equipes social e de engenharia, isto é, entre áreas técnicas; descontinuidade dos trabalhos sociais quando há atraso ou paralisação das obras de infraestrutura. Nesses casos, existe uma verdadeira involução das ações coletivas e o retorno das obras raramente ocorre no mesmo ritmo dos trabalhos sociais, pois as pessoas sentem-se desmotivadas e não acreditam mais no andamento e término do projeto, de acordo com o que vai afirmar Blank (2005).

⁴⁵ A descontinuidade administrativa é revelada na interrupção de obras, projetos e programas quando ocorre a mudança de gestão no setor público, seja na esfera federal, estadual ou municipal (TAIT, 2014). Disponível em: <http://www.din.uem.br/~tait/Continuidade-adm.pdf>.

Os aspectos elucidados acima podem refletir a atuação das assistentes sociais na SMHSA – a partir da vivência e acompanhamento da pesquisadora na rotina do Projeto, da observação participante e relatos de técnicos. Entre os problemas explicitados, os principais que interferem no desempenho da qualidade do trabalho profissional do assistente social são principalmente: a questão dos atrasos nas obras das unidades habitacionais, a descontinuidade administrativa e as interferências político-partidárias e assistencialistas, fatores que podem inclusive desmotivar a equipe e inviabilizar o trabalho de incentivo à participação da comunidade como as Reuniões de Trecho, os Comitês Locais de Obras⁴⁶ (CLO) etc. Isso infere que, apesar das famílias em Aluguel Social possuírem melhores condições de habitabilidade e qualidade de vida que outrora, ainda assim pouco se percebe a participação social e democrática nos espaços do poder público.

A seção a seguir busca identificar e traçar o perfil das 56 famílias que são beneficiárias do Aluguel Social com vistas a obter recorte da pesquisa, assim como entender o déficit habitacional como uma das expressões da questão social.

⁴⁶ Reuniões de Trecho, Comitês Locais de Obras, Comitê Gestor do PMMC dentre outros, são instrumentos utilizados no processo da participação democrática da população envolvida diretamente no Projeto, que visam auxiliar na condução do mesmo.

4 ANÁLISE DO PERFIL DAS FAMÍLIAS EM ALUGUEL SOCIAL E SUA RELAÇÃO COM O DÉFICIT HABITACIONAL NO MACIÇO DO MORRO DA CRUZ

O benefício do Aluguel Social é considerado um benefício eventual da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). De caráter suplementar e provisório, é prestado aos cidadãos e às famílias que estão em situações de vulnerabilidade temporária.

Para entendermos como surgiu o Benefício Eventual Aluguel Social em Florianópolis, faz-se necessário resgatar o ocorrido de novembro de 2008, que foi a tragédia das fortes e constantes chuvas que assolaram o estado de Santa Catarina. Em Florianópolis, dezenas de famílias ficaram desabrigadas e perderam suas moradias. Como medida paliativa para o momento, o poder municipal interveio com a criação do benefício eventual para atender essas famílias.

Conforme vai destacar Aguiar (2014), com base na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis (CMAS) cria a Resolução nº 224 de outubro de 2010 que dispõe sobre o Benefício Eventual Auxílio Aluguel, sob execução da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Esse benefício atenderia os casos de calamidade pública, respaldando o atendimento desse benefício às famílias atingidas por sinistros e chuvas em Florianópolis no período de 2008 a 2010⁴⁷. Essa resolução não estabelecia um limite de tempo para recebimento do benefício.

Contudo, em 2012 é criada a Lei Municipal nº 9.031 que estabelece que o benefício pode ser fornecido a uma mesma família somente por três meses, podendo ser prorrogada uma única vez por igual período⁴⁸.

Desse modo, a pesquisa identifica que essas famílias fazem uso do benefício de caráter suplementar e temporário, salvo em duas situações: famílias que entraram no benefício antes da regulamentação da Lei Municipal nº 9.031/12, respaldadas pelo Decreto nº 11.493 de 22

⁴⁷ É importante registrar que antes do município assumir a responsabilidade por meio de Resolução, as famílias atingidas receberam auxílio através do Projeto Reação Habitação, com recursos das doações da população para a Defesa Civil.

⁴⁸ Em 2012 a Resolução, que estipulava o benefício sem prazo de encerramento para as famílias atingidas, foi substituída pela Lei do Aluguel Social, que poderia beneficiar as famílias em até seis meses. Isso gerou diversas discussões na prefeitura, dentre elas a relacionada à criação do auxílio habitacional.

de abril de 2013, em que é “garantida a continuidade da concessão do benefício eventual de Aluguel Social para aquelas famílias que foram incluídas antes da publicação da Lei nº 9.031 de 12 de setembro de 2012 (...)”; e em situações particulares, na qual o poder judiciário entra com termo judicial para promulgação do benefício.

Essa Lei Municipal nº 9.031 de 12 de setembro de 2012, que integra organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em seu Art. 2º define que,

O benefício eventual na forma de Aluguel social terá caráter excepcional, transitório, não contributivo, concedido em pecúnia e destinado para pagamento de aluguel de imóvel de terceiros **a famílias em situação habitacional de emergência e de baixa renda**, que residam há pelo menos um ano no mesmo imóvel, que não possuam outro imóvel próprio no município ou fora dele, condicionando ao atendimento dos critérios, diretrizes e procedimentos definidos nesta Lei (grifo nosso).

A descrição acerca de famílias em situação habitacional de emergência e de baixa renda se traduz como sendo, conforme a legislação concernente, a moradia destruída, total ou parcial, ou interditada em função de condições climáticas, tais como: deslizamentos, inundações, incêndios, conforme parecer técnico da Defesa Civil, ou em risco social definido pela SEMAS, que impeçam o uso seguro da moradia. São consideradas de baixa renda, as famílias que percebam renda mensal de até um salário mínimo *per capita* ou não superior a três salários no total.

Além disso, o recebimento do Aluguel de forma alguma exclui a possibilidade de recebimento de outros benefícios sociais. Entretanto, somente poderão ser alugados os imóveis localizados no município de Florianópolis, que possuam condições de habitabilidade e estejam situados fora de área de risco, prevendo a segurança da família e garantia mínima de seu direito à moradia digna.

Conforme o seu Art. 5º, o valor máximo do benefício corresponderá a setenta por cento do salário mínimo nacional vigente (isso corresponde hoje a R\$506,80) pelo período de até seis meses.

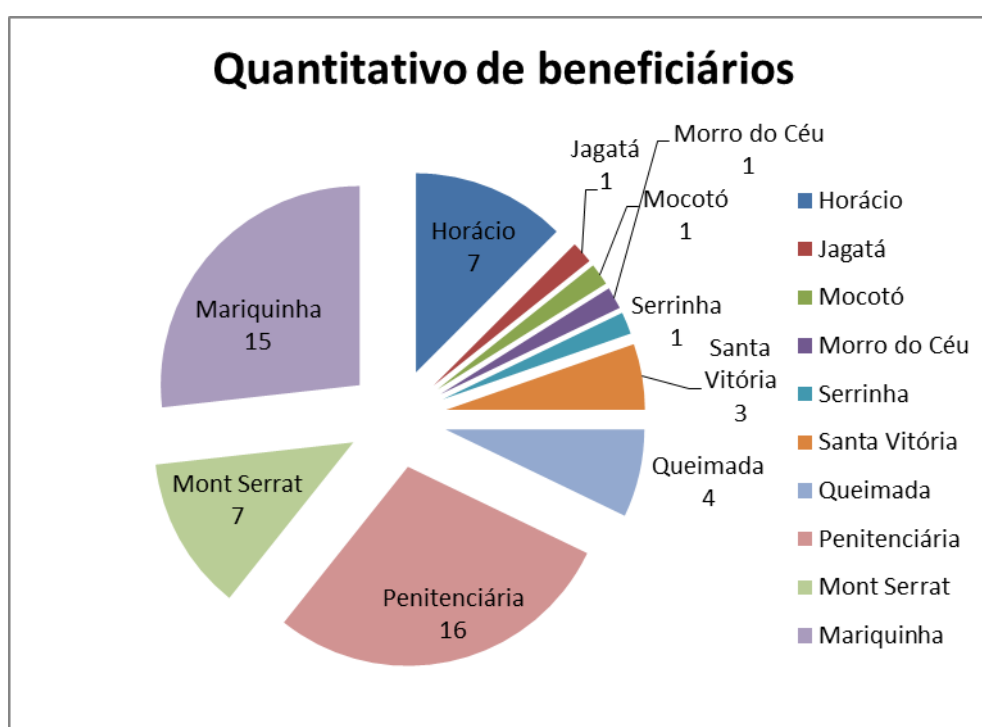
A reflexão acerca do caráter temporal e eventual do benefício recai diretamente na condução do Projeto Maciço do Morro da Cruz/PAC. Quer dizer, a pressão provocada por força da lei, reafirma o compromisso do poder executivo municipal em avançar com as obras de unidades habitacionais no curto prazo de até seis meses, fazendo-se priorizar a “lista de

espera” que se traduz na relação das famílias em Aluguel Social, caso contrário, as mesmas deverão arcar com o aluguel nos meses subsequentes.

A título de análise dessa população beneficiária da região do Maciço do Morro da Cruz, realizamos levantamento das 56 (cinquenta e seis) famílias receptoras do benefício nas comunidades do Maciço⁴⁹. A partir da pesquisa, foi possível destacar os seguintes dados dessa população.

Conforme o Gráfico 02, as famílias assim se distribuem por comunidades:

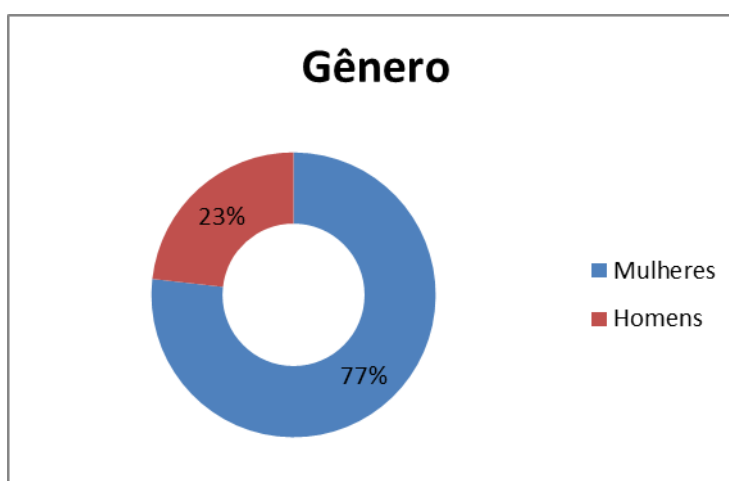
Gráfico 2 – Quantitativo de beneficiários do Aluguel Social no Maciço do Morro da Cruz



Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS (2014)

Pode-se inferir a partir do Gráfico 02 que, das 56 famílias, a comunidade Penitenciária possui a maior incidência de pessoas utilizando o benefício, com 16, seguida da comunidade Mariquinha com 15 beneficiários. Comunidades Horário e Mont Serrat aparecem com 07 beneficiários cada um, a seguir a comunidade Queimada com 04, Santa Vitória com 03 e as demais comunidades (Jagatá, Mocotó, Morro do Céu e Serrinha) com 01 em cada.

⁴⁹ São os moradores das comunidades Morro do Horário, Jagatá, Mariquinha, Mocotó, Mont Serrat, Morro do Céu, Penitenciária, Queimada, Serrinha e Vila Santa Vitória.

Gráfico 3 – O gênero dos beneficiários do Aluguel Social

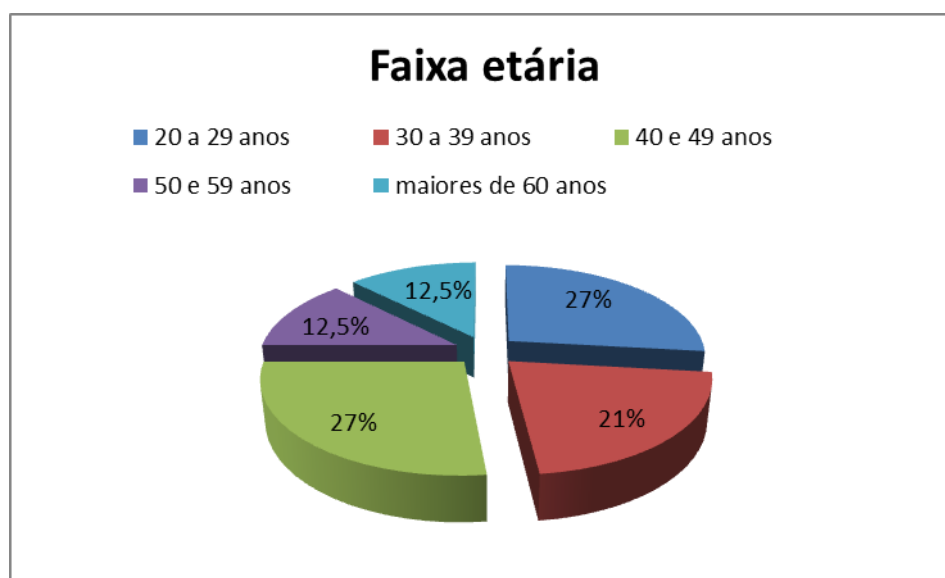
Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS (2014)

No requisito gênero, temos 77% de mulheres titulares do benefício, enquanto que apenas 23% do total são homens beneficiários. Em números absolutos representa 43 mulheres com Aluguel Social em detrimento de 13 homens. Ressalta-se que a própria lei apregoa que a mulher será preferencialmente indicada como titular para receber o benefício, sendo que na impossibilidade poderá ser indicado outro membro da família como responsável pelo seu recebimento. Este pode ser um reflexo da população ser majoritariamente feminina, além da influência dos critérios e condicionantes de gênero, seja praticado pelas políticas sociais do Governo Federal, seja da legislação do município propriamente dita. O Gráfico 03 acima elucidou melhor o relatado.

Ainda analisando a relação de gênero, o aumento de mulheres chefes de família é visível e não pode ser desconsiderado. Pois, a mulher, em geral, recebe menores salários e ocupa funções menos valorizadas no mercado de trabalho. A situação é ainda pior com as mulheres negras e pardas, que são grande parcela da população do Maciço. Conforme pesquisa do IBGE de 2013, o estudo revelou que pessoas negras ou pardas ganharam 57,4% da remuneração recebida pelos trabalhadores de cor branca. Além disso, o estudo mostrou claramente que a desigualdade de gênero aumenta ainda mais quando está aliada à questão racial. Enquanto os homens negros ganham em média 76% do salário médio os homens brancos, as mulheres negras recebem apenas 39% do valor pago aos trabalhadores do sexo masculino autodeclarados brancos.

Isso irá refletir nas condições de moradia que essas mulheres e suas famílias têm acesso. A discussão do déficit habitacional está intimamente ligada às condições de subsistência dessas famílias e indivíduos, que, quando não se encontram desempregados, recorrem a salários precários insuficientes para suprir suas necessidades mais básicas como é o caso do acesso à moradia.

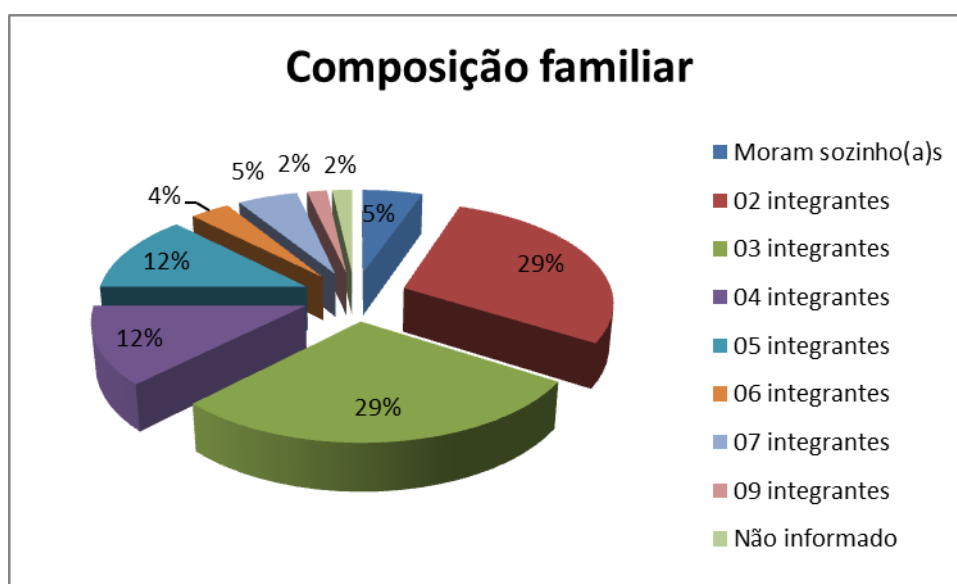
Gráfico 4 – Faixa etária dos beneficiários



Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS (2014)

Na observação do Gráfico 04, verifica-se que 27% dos beneficiários (15 pessoas) possuem idade variando entre 40 e 49, assim como outros 27% oscilam entre 20 e 29 anos. São 21%, 12 usuários, que têm idade entre 30 a 39 anos, 12,5% com 50 e 59 e com 60 anos ou mais. As pessoas que estão na plena fase de desenvolver sua força de trabalho (20 a 49 anos) representam grande maioria dos titulares. Em contrapartida apenas 07 pessoas são maiores de 60 anos.

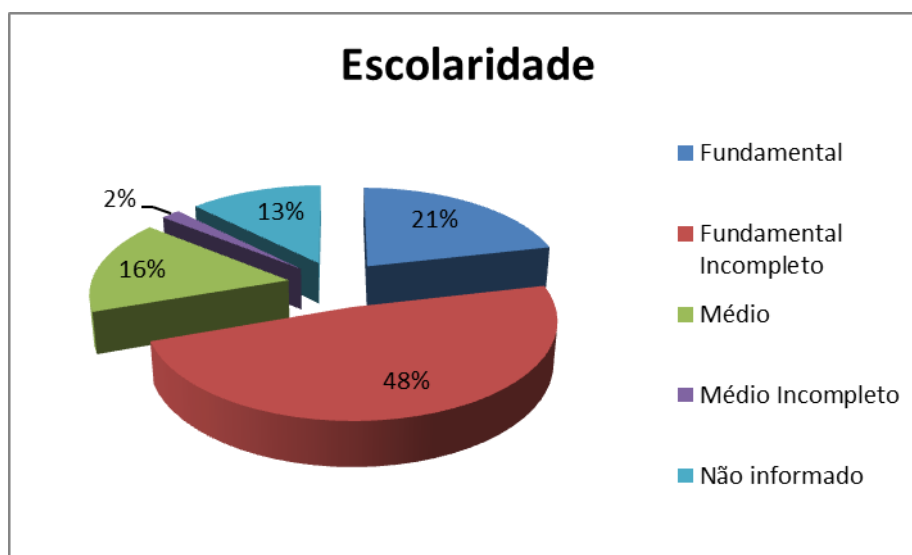
Acerca dessa análise, Rolnik (2002) expõe que a exclusão territorial não é somente expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais, mas também é agente de reprodução destas desigualdades, como visto anteriormente. Vemos as famílias lutando cotidianamente pela sua subsistência, pessoas que tem que sair do emprego para procurar casa para alugar, ou que tem que morar em localidades mais afastadas e distantes do trabalho, da escola das crianças, de postos de saúde etc.

Gráfico 5 – Composição familiar dos beneficiários

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS (2014)

Nacionalmente, a média de integrantes na família é de três pessoas, conforme dados do IBGE/PNAD de 2011. Com relação à amostragem utilizada no Maciço do Morro da Cruz, é possível perceber, conforme demonstra o Gráfico 05, que a média é de 3,42 integrantes por família, um pouco acima da média nacional. Infere-se do Gráfico 05 que a grande maioria das famílias ou são compostas por dois ou três integrantes, reafirmando o dado nacional. Do total, 13 famílias beneficiárias dividem uma casa em cinco ou mais moradores, havendo casos de sete e nove moradores em uma única residência vivendo com o subsídio de R\$506,80 por mês para bancar um aluguel.

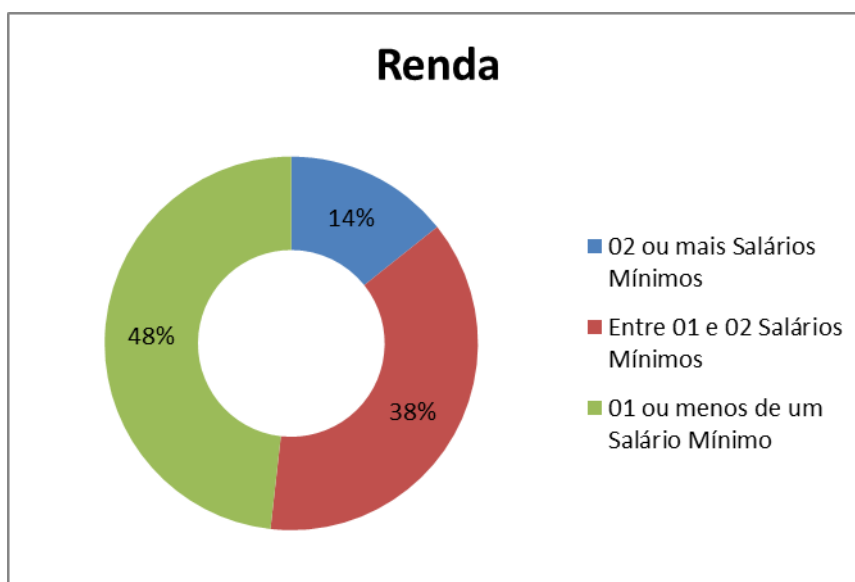
Com isso, também é possível problematizar o valor do benefício eventual, setenta por cento de um salário mínimo dificilmente pode corresponder ao valor de um aluguel na cidade. Quer dizer, o valor de R\$506,80 provavelmente está aquém da grande maioria da oferta por imóveis em Florianópolis, podendo ocasionar um obstáculo na procura por imóveis para alugar. Este pode ser um agravante para as famílias de baixa renda, que tem de buscar por soluções precárias de aluguel, na maioria das vezes, na própria vizinhança do Maciço, sem contar com a quantidade de cômodos necessários para uma boa estadia durante este período. Conforme observado nos gráficos, a maioria das famílias receptoras do Aluguel Social compõem-se em três ou mais pessoas, tendo casos com nove integrantes.

Gráfico 6 – Escolaridade dos titulares do benefício

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS (2014)

O Gráfico 06, por sua vez, apresenta o grau de escolaridade dos titulares do benefício. A expressiva maioria, 27 beneficiários, possuem Fundamental incompleto, o que representa quase 50% do total. Em seguida temos 12 pessoas, 21% com Fundamental completo, apenas um beneficiário com ensino Médio incompleto e 09, 16% do todo, com Médio completo. Infelizmente, 07 pessoas não indicaram a sua formação, podendo ter afetado a totalidade dos dados.

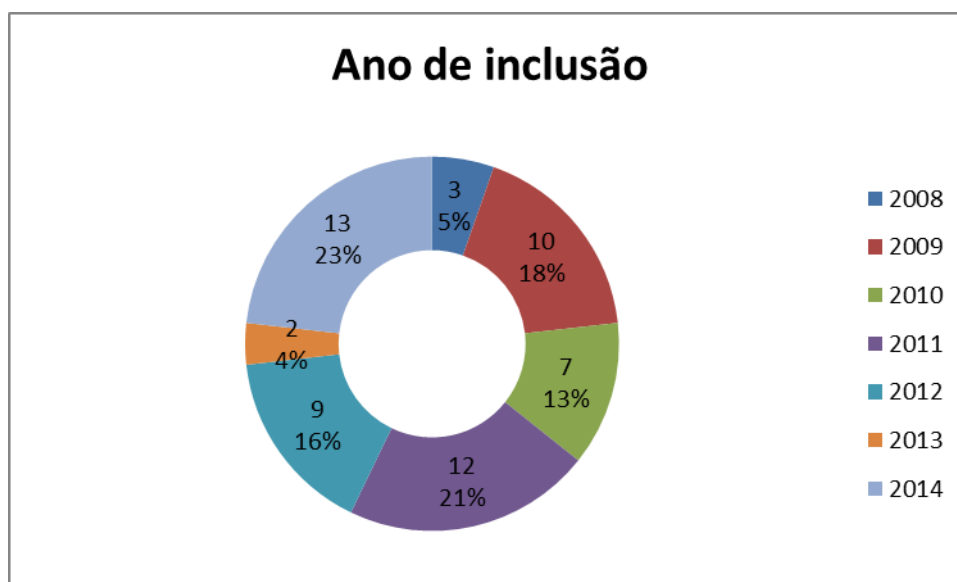
O fato de que quase metade da população pesquisada possuir Ensino Fundamental incompleto pode refletir no acesso ao mercado de trabalho e na renda. Observa-se que a violação dos direitos não ocorre isoladamente, existe um claro recorte de classe. A população que não tem acesso ao serviço de educação por diversos fatores, na lógica do próprio sistema capitalista, é a mesma que fica excluída do mercado de trabalho ou ocupa as funções mais desvalorizadas, assim como é a mesma que se obriga a ocupar áreas periféricas e/ou de risco para viver. Quer dizer, denota-se que a violação dos direitos ocorre de forma articulada, atingindo as várias necessidades dos sujeitos. Na medida em que o sujeito não tem acesso a um direito social, todos os demais ficam comprometidos.

Gráfico 7 – Renda dos titulares do benefício

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS (2014)

Acerca da renda de cada titular do benefício, a partir do Gráfico 07, observa-se que a grande maioria, quase metade da amostra, 27 usuários, recebem apenas um salário mínimo ou menos que esse valor. Já quem está recebendo entre um e dois salários representa 38% do total, ou seja, 21 pessoas. E são apenas 14%, 08 pessoas do total de 56, que estão percebendo a remuneração de dois ou mais salários mínimos. Cabe também resgatar a análise de Rolnik (2002) sobre a segregação espacial urbana como forma de exclusão territorial atrelada a relação com o salário mínimo. O salário mínimo necessário para o suprimento de todas as necessidades básicas dos sujeitos, segundo o DIEESE⁵⁰, seria de R\$2.967,00 quer dizer, quatro vezes mais que o vigente de R\$724,00.

⁵⁰ O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) estabelece o salário mínimo necessário no seguinte link: <http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>.

Gráfico 8 – Ano de inclusão no benefício

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS (2014)

Com relação ao Gráfico 08, sobre o ano de inclusão no benefício 13 pessoas, 23% do total, iniciaram o benefício este ano, o que significa dizer que vão receber o benefício por até 06 meses, conforme o estipulado na Lei atual anteriormente mencionada. Em contrapartida, os demais 43 titulares do Aluguel Social, anteriores a esta limitação da Lei receberão por tempo indeterminado, de acordo com o Decreto ou com termo judicial. Nesta situação de espera da unidade habitacional existe desde 2008, três pessoas, início do Projeto; 2009, 10 usuários; 2010 o número é menor, de 07 pessoas; 2011 a quantidade é de 12 pessoas que ingressaram no benefício, seguido de 09 em 2012 e apenas 02 em 2013, que estariam amparadas por termo judicial.

O tempo de espera das famílias em Aluguel Social também denuncia a demora para alcançar a tão sonhada casa própria. A partir da análise dos dados dos usuários, são mais de 30 famílias aguardando por uma unidade habitacional há pelo menos três anos. Esses dados vão ao encontro dos percalços perpassados pelos gestores do Projeto Maciço do Morro da Cruz/PAC que buscam por soluções a curto prazo, porém todo o processo de licitação, dificuldade das licitações desertas, o início de obras dos projetos habitacionais previstos, vão demandar tempo. Sem contar a morosidade burocrática, como a aprovação e/ou adaptação dos projetos pela fiscalizadora e maior financiadora do contrato a CEF, ser uma das maiores barreiras para o bom andamento do Projeto conforme relatos de técnicos da SMHSA.

Além disso, ainda existem 321 famílias, que continuam “descobertas” e esperando, de forma precária por uma solução habitacional pelo poder público. Esses moradores ainda estariam habitando em área de risco de deslizamentos sob a vulnerabilidade dos mais diversos teores sociais, ambientais e econômicos e sem infraestrutura adequada.

Os supracitados fatores estão no rol das razões pelas quais ainda 377 – somando-se as que estão em Aluguel Social – famílias carecem de políticas habitacionais de Estado. Ademais, por meio de referenciais bibliográficos e apontamentos feitos pela pesquisadora, também é possível inferir que não somente fatores relacionados ao lucro das empresas terceirizadas e às amarras da ineficiência burocrática que vão influenciar no déficit habitacional na região do Maciço, mas também a relação de negação histórica do Estado em atender de forma mínima às demandas sociais provocadas pela urbanização sem o devido suporte à população.

Essa dívida social acumulada no Brasil em relação à carência habitacional impressiona. Se formos observar o quadro nacional, de acordo com o Ministério das Cidades (2004), são mais de sete milhões de famílias que precisam de moradias novas, além de 10 milhões de domicílios com problemas de infraestrutura básica.

Tanto as desigualdades sociais como a concentração de renda, marcas da nossa sociedade brasileira, se manifestam fisicamente nos espaços segregados das cidades. Nelas, as carências habitacionais constituem, talvez, o maior problema, que é a falta de moradia digna para população mais carente, respondendo por 92% do déficit habitacional brasileiro (Ministério das Cidades, 2004).

A fim de delimitar soluções para a supressão do déficit habitacional é necessário realizar a quantificação das necessidades habitacionais – tanto as acumuladas ao longo do tempo, como as geradas pelas demandas futuras – isso serve para orientar o planejamento das ações e programas de forma a atender às especificidades das situações identificadas no município e planejar o seu enfrentamento, é o que vem informar o Plano de Habitação de Interesse Social de Florianópolis, elaborado em 2012.

O conceito de déficit habitacional está atrelado não apenas diretamente às deficiências do estoque de moradias. Conforme o Ministério das Cidades em parceria com a Fundação João Pinheiro (2005, p. 13), o déficit habitacional,

Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções e que, por isso, devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque.

O déficit, segundo o mesmo documento é calculado através da soma de quatro componentes: domicílios precários (soma dos domicílios improvisados e dos rústicos), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes secundárias com intenção de constituir um domicílio exclusivo), ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados.

Pode-se definir, ao contrário, como moradias adequadas aquelas construções em que habita uma única família, sem coabitação, que tenham acesso a redes de água e de esgoto, que não sejam improvisadas ou precárias. Em contrapartida, uma moradia que não esteja nessas condições fará parte naturalmente do déficit habitacional.

Com relação aos dados mais recentes sobre o déficit habitacional no País, “entre os anos de 2007 e 2012, houve redução sistemática do indicador do déficit habitacional, que passou de 5,59 milhões de domicílios em 2007 para 5,24 milhões de domicílios em 2012” (IPEA, 2013, p.4). Em números absolutos, Afshar (2014) argumenta que isso significou uma queda líquida de quase 350 mil moradias. Todavia, os componentes que definem o déficit não se comportaram do mesmo modo. Quer dizer, o número de moradias precárias, em coabitação ou em adensamento reduziu, já o ônus excessivo⁵¹ teve um crescimento. Noutras palavras, houve um aumento de 537 mil moradias que pagam mais de 30% de sua renda com aluguel.

De acordo com Correia *apud* Afshar (2014), o déficit pode aumentar mesmo com programas habitacionais sendo implementados. O autor afirma que o poder público não tem poder de controlar todos os componentes do déficit, em especial o ônus excessivo de aluguel. Programas como o MCMV não serão a solução contra esse ônus. Isso significa dizer que o preço do aluguel para essa parcela da população está aumentando significativamente em detrimento de sua renda. Coloca ainda o referido autor que o ônus excessivo vai se resolver com política urbana, e que o Estatuto da Cidade estabelece vários instrumentos, entretanto, para moradias precárias, uma política habitacional pode auxiliar sim na redução do número.

⁵¹ Ônus excessivo representa o valor de um aluguel que comprometa mais de 30% da renda da família.

Para tanto, Afshar (2014) recomenda a emergência de um conjunto de políticas, incluindo as habitacionais, para minimizar o problema, principalmente no que diz respeito à regulação do preço da terra. Além disso, é perceptível, a partir da avaliação dos autores, que os salários não cobrem os gastos com habitação ou com outras necessidades básicas dos trabalhadores.

Esses serão impactos que afetarão diretamente a população de baixa renda, esteja ela mapeada para remoção de área de risco ou não, no Maciço do Morro da Cruz. A seção buscou levantar dados dos beneficiários e suas famílias a fim de fomentar a discussão acerca da problemática do déficit habitacional, com vistas a introduzir as considerações finais deste trabalho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos avanços conquistados com a Constituição Federal de 1988, com o Estatuto da Cidade, com a criação do Ministério das Cidades e a maturidade das políticas públicas urbanas e habitacionais, ainda nos defrontamos com os desafios impostos pelo capital econômico-financeiro para a superação do déficit habitacional. Isso sem contar com a superação das demais expressões da questão social que estão atreladas aos aspectos do acesso à moradia como a saúde, educação, transporte, saneamento, lazer etc.

Em conclusão, a questão habitacional, umbilicalmente vinculada à questão do solo urbano, necessita de políticas públicas fundiárias que estimulem a diminuição da especulação – deixando de incentivar a formação e conservação de estoque de terrenos ociosos – e promova incentivos de acesso à terra. Com isso, o Estado pode desempenhar papel não negligenciável na melhoria das condições de moradia das populações de baixa renda, em especial àquelas famílias que gastam considerável percentual de sua renda mensal com o pagamento de aluguéis, como afirma Azevedo (1996).

Atualmente, com os avanços destacados anteriormente, temos políticas que instituem as ZEIS e o PMHIS, instrumentos da política urbana que tendem a ser aperfeiçoados para cumprir com seu papel de propiciar o acesso à terra e moradia digna às populações de baixa renda, inserindo-se nos espaços urbanos formais das cidades. No mais, o Projeto Maciço do Morro da Cruz/PAC insurge com o intuito de fomentar a diminuição das mazelas sociais, contribuindo para o fomento de equipamentos públicos de qualidade como postos de saúde,

escolas públicas, creches, transporte público, infraestrutura com a pavimentação, drenagem, ampliação de vias, muros de arrimo e a regularização fundiária, além de garantir a regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários visando reinserir os assentamentos que estão ambientalmente vulneráveis, à cidade formal.

As 56 famílias que aguardam por habitações só representam uma categoria que preza pela atenção do Estado e necessita de políticas públicas intersetoriais que atendam às suas necessidades mais básicas que vão desde a moradia digna como garantias de saúde, educação, transporte, cultura, lazer dentre outras tantas seguranças sociais.

Sob este aspecto, deve-se pensar na integralidade e intersetorialidade das políticas públicas, uma tendência cada vez mais recorrente na democracia brasileira para a efetivação e garantia dos direitos sociais. Quer dizer, de nada irá adiantar implementar políticas, planos, programas e projetos habitacionais se os mesmos não estiverem conectados com as outras demandas da sociedade. A partir daí que insurge o papel do Serviço Social como categoria profissional que contribui para a população lutar por políticas públicas mais condizentes com as necessidades sociais.

É sabido, em vista disso, que as políticas públicas não podem ser fragmentadas ou isoladas. Nesse intento, o papel do assistente social no enfrentamento da expressão da questão social do déficit habitacional e na atuação no âmbito das políticas públicas relacionadas ao acesso à moradia deve ser de cumprir com a mobilização, articulação e organização da população usuária.

A inclusão do princípio da gestão democrática da cidade no marco normativo do Estatuto da Cidade acresce as possibilidades para que os assistentes sociais atuem de acordo com os princípios norteadores da profissão, como afirma Vígolo (2010). Silva e Silva (1995, p. 148) destaca que os assistentes sociais, no exercício da prática profissional, se “defrontam com demandas dos setores desorganizados expressas pela busca do atendimento de necessidades imediatas”. É o imediatismo que pode comprometer com a atuação do assistente social frente às demandas sociais mais amplas.

Para além do Trabalho Técnico Social no PMMC, coube aqui refletir como o Serviço Social pode se inserir na articulação de políticas públicas. Assim como, ao mesmo tempo, trabalhar com os movimentos sociais no desenvolvimento da política habitacional do Estado,

assegurando a autonomia destes movimentos e o avanço das lutas populares em geral, em particular pela moradia.

Entende-se que a questão da moradia é um direito social garantido pela Constituição e um dever do Estado. No entanto, na sociedade contemporânea capitalista, a moradia é visada como mercadoria, tornando-se cada vez mais cara e de difícil aquisição pelas classes trabalhadoras e de baixa renda, cujo empobrecimento vem se aprofundando em consequência da política econômica do governo, do arrocho salarial e desemprego, conforme colocam Abramides e Cabral (1987).

Ao assistente social, no desenvolvimento do trabalho de assessoria às populações, cabe contribuir no sentido de esclarecer como se dá a relação do Estado com o mercado, da explicitação das contradições e as expressões da questão social, incentivando a organização autônoma popular.

No bojo da atuação do Serviço Social no PMMC/PAC, ressalta-se como sendo fundamental a discussão permanente com as bases da sociedade representativa, assim como incentivar a participação democrática nas decisões do poder público. As alternativas destacadas podem, conforme Abramides e Cabral (1987) se tornar mecanismos de preparação da população de baixa renda para as lutas contra o capital imobiliário, que faz da construção da cidade a sua principal fonte de lucro e espoliação da moradia da população. Carvalho (1987) afirma que a Assistência Social vem se colocando para os movimentos sociais por meio de uma perspectiva política e coletiva. O apoio que o Serviço Social precisa dar hoje aos movimentos sociais vai no sentido de ajudá-los a se apropriar do espaço conquistado dentro do Estado. Aproveitando as próprias políticas sociais sem perder sua autonomia, sem perder sua perspectiva de classe.

Com isso, essa postura implica no compromisso com as lutas populares, com o rompimento da profissão da perspectiva assistencialista e reconhecendo o direito da população de baixa renda em acessar aos direitos constitucionais. O projeto político do assistente social dentro do PMMC/PAC deve caminhar no sentido da autonomia dos sujeitos, principalmente os marginalizados pela política habitacional ou que ainda não foram contemplados pela política, como é o caso das 321 famílias que ainda estão sem casas adequadas para morar.

Tendo como horizonte o projeto político do Serviço Social, a transformação social se dará de forma articulada com as lutas populares com vistas a aprofundar o debate dentro da instituição que é o Estado, democratizando e promovendo os espaços de participação da sociedade com o poder público. Caberá ao assistente social, organizado com a equipe multidisciplinar e a população, pensar e fomentar ações que mitiguem o impacto das mazelas da questão social, em especial o déficit habitacional nas comunidades do Maciço do Morro da Cruz.

Concomitante a estas recomendações, Azevedo (1996) alerta que os programas da política de habitação podem ser inviabilizados caso outras políticas urbanas, como a de transporte, energia elétrica e saneamento, não sejam integradas aos mesmos. Quer dizer, as políticas públicas estão sistematizadas de forma articulada e devem ser pensadas coletivamente. Um outro motivo que pode contribuir com a diminuição do déficit, além das políticas públicas integradas, é a regulação do mercado imobiliário e especulação imobiliária por parte do Estado, que hoje é um fator excludente de acesso à população de baixa renda, seja para a aquisição de habitações, ou seja pelo ônus excessivo por parte do aluguel de moradia.

Acredita-se, portanto, que para se estimular a diminuição do déficit habitacional em Florianópolis seja necessária a articulação entre as três esferas do poder público, aliados ao controle de novas ocupações irregulares, promoção da regularização urbanística e fundiária nas ZEIS para almejar a garantia do acesso aos direitos sociais, em especial ao direito à moradia digna preconizado na Constituição Federal de 1988. Sem mencionar a necessidade do fomento à produção de novas habitações populares, pois o Estado deve, além de controlar novas ocupações irregulares, ofertar a contrapartida de novas unidades habitacionais acessíveis para a população de baixa renda, justamente para mitigar a reprodução da exclusão territorial.

REFERÊNCIAS

ABRAMIDES, Maria Beatriz Costa; CABRAL, Maria do Socorro Reis (Orgs). **O Serviço social nas relações sociais: movimentos populares e alternativas de políticas sociais**. São Paulo: Cortez: ANAS, 1987.

AFSHAR, Cyrus. **A redução do déficit habitacional e as críticas ao Minha Casa Minha Vida**. São Paulo: Jornal GGN, 2014. Disponível em: <<http://jornalggm.com.br/noticia/a-reducao-do-deficit-habitacional-e-as-criticas-ao-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

AGUIAR, Mariza Dreyer. **O direito à moradia x Aluguel Social: o debate no Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis**. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis 2014.

ALFONSIN, Betânia. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia. **Evolução do direito urbanístico**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

AZEVEDO, Sérgio. Habitação social nas metrópoles brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo no fim do século XX. In: **Coleção Habitare**. Vol. 1 - Capítulo 1. Porto Alegre, ANATAC, 2007.

BLANK, Gilda. **Trabalho Social e a política de habitação**. In: GOMES, Maria de Fatima Cabral Marques; PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho (Orgs); RIBEIRO, Ana Clara Torres [et al.]. Política de habitação popular e trabalho social. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

BRASIL. Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 02 nov. 2014.

_____. Lei nº 11977, de 07 de julho de 2009. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977compilado.htm>. Acesso em: 02 nov. 2014.

_____. Ministério das Cidades. Planejamento urbano e política fundiária. **Cadernos cidades**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

_____. Ministério das Cidades. **Urbanização de Favelas: experiência do PAC**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação – PlanHab**. Brasília, 2009.

CAVALLAZZI, Rosangela Lunardelli. O Estatuto Epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: possibilidades e obstáculos do Direito à Cidade. In: SAULE JUNIOR, Nelsonº **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. 2 ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, p. 52.

CORDEIRO, Carlos José. **Usucapião especial urbano coletivo: abordagem sobre o Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

ENGELS, F. Sobre habitação. São Paulo: Graal, 1984.

FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA). **Regimento Interno do Comitê Gestor do Projeto do Maciço do Morro da Cruz**. Florianópolis, Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental, junho de 2008.

_____. Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA). **Subprojeto Técnico Social do Projeto Maciço do Morro da Cruz**. Florianópolis, SMHSA, 2007.

_____. Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA). **Website**. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/habitacao/>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

_____. Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA). **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Florianópolis, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Déficit habitacional no Brasil 2005. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2005. 120p.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 3ª ed., São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Renata da Rocha. **Políticas habitacionais na federação brasileira: nos estados em busca de seu lugar**. 2007. Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP.

HOLZ, Sheila; MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil. *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>. Acesso em: 02 nov. 2014.

IBGE. Censo demográfico 1940-2010. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979. Disponível em: <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>

JUSTINO, Juliane Caetano. **A Política de Habitação em Santa Catarina em tempos recentes (1986-2009)**. 2011. 170 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/103345/317488.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

KOWARICK, Lucio. **As lutas sociais e a cidade São Paulo: passado e presente**. Rio de Janeiro, 1988.

LEME, Ricardo Carvalho. **POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E O MERCADO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO. XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana**, Belo

Horizonte, nov. 2011. Disponível em:

<<http://xiisimpurb2011.com.br/app/web/arq/trabalhos/a50523916b05aa50712a92f619ba78aa.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2014

LIMA NETO, Vicente Correia; FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro. **Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012):** Nota Técnica. Brasília: IPEA, 2013. 17 p. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2014.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 14, nº 4, Oct. 2000. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 nov. 2014.

_____. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. O Estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, C. S. e ROSSBACH, A. **O Estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Aliança das Cidades/Ministério das Cidades, 2010, p. 5-22.

MIRANDA, Rogério. **Caracterização do crescimento das favelas em Florianópolis como uma contribuição para o gerenciamento de projetos de habitação popular**. 2010. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso – Curso Pós-Graduação em Gerenciamento de Projetos. Faculdade de Tecnologia do SENAI, Florianópolis, 2010.

MOREIRA, Edison Marques. Política econômica: Um olhar sobre a atual situação da política habitacional no Brasil. **Indicadores Econômicos Fee**, Porto Alegre, v. 40, nº 3, p.21-32, set. 2012.

SILVA, Marliange. **A experiência do Programa Habitar Brasil BID – Região Chico Mendes: uma análise da participação social**. 2008. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/91164/255283.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

SILVA e SILVA, Maria O. (Coord.). **O Serviço Social e o Popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura**. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

YWATA, Suzana Yuriko. **Mínimos sociais: uma questão contemporânea em debate**. 2004. 52 f. TCC (Graduação) - Curso de Serviço Social, Departamento de Faculdade de Serviço Social de Presidente Prudente, Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo”, Presidente Prudente, 2014. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/Juridica/article/view/291/282> - TCC minimos sociais>. Acesso em: 02 nov. 2014.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana / Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Sérgio de Azevedo. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

ROLNIK, R. . O que é cidade. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004. v. 1.

_____. Desafios para a implementação do direito à moradia no Brasil. In: MARTINS, C. A. A.; MARTINS, S. F.; SILVA, S. M. V.. (Org.). Quintas urbanas: Cidades e possibilidades. 1 ed. Rio Grande: Editora e Gráfica da FURG, 2011, v. , p. 13-23.

_____. É possível uma política urbana contra a exclusão? In: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez. v.23, nº72, p. 53-61, nov. 2002.

_____. Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades (Aula I, Módulo I, Educação à Distância). In: PINHEIRO, Otilie Macedo [et al.]. CARVALHO, Celso Santos. GOUVÊA, Denise. BALBIM, Renato (coords.). **Acesso à terra urbanizada**: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

VÍGOLO, Tamires Cristina. **A atuação dos profissionais de Serviço Social em processos de Regularização fundiária: a experiência em curso no projeto do Maciço do Morro da Cruz**. 2010. 97 f. TCC (Graduação) - Curso de Serviço Social, Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em: <<http://tcc.bu.ufsc.br/Ssocial291049.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

ANEXOS

ANEXO I

LEI Nº 9031, DE 12 DE SETEMBRO DE 2012

DISPÕE SOBRE A PROVISÃO DE BENEFÍCIO EVENTUAL - ALUGUEL SOCIAL - NO ÂMBITO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Faço saber a todos os habitantes do Município de Florianópolis que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O benefício eventual previsto nesta Lei é de caráter suplementar e temporário que integra organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Parágrafo Único - Para comprovação das necessidades que ensejarão a concessão do benefício eventual, ficam vedadas quaisquer situações constrangedoras ou vexatórias.

Art. 2º O benefício eventual na forma de Aluguel Social terá caráter excepcional, transitório, não contributivo, concedido em pecúnia e destinado para pagamento de aluguel de imóvel de terceiros a famílias em situação habitacional de emergência e de baixa renda, que residam há pelo menos um ano no mesmo imóvel, que não possuam outro imóvel próprio no Município ou fora dele, condicionando ao atendimento dos critérios, diretrizes e procedimentos definidos nesta Lei.

§ 1º Considera-se situação de emergência a moradia destruída, total ou parcial, ou interditada em função de condições climáticas, tais como: deslizamentos, inundações, incêndios, conforme parecer técnico da Defesa Civil, ou em risco social definido pela Secretaria Municipal de Assistência Social, que impeçam o uso seguro da moradia.

§ 2º Considera-se de baixa renda as famílias com renda mensal de até um salário mínimo per capita ou não superior a três salários mínimos no total.

§ 3º Considera-se família a unidade nuclear formada pelos pais e filhos, ainda que eventualmente ampliada por parentes ou agregados, que formem grupo doméstico vivendo sob a mesma moradia e que se mantenha economicamente com recursos de seus integrantes.

§ 4º A mulher será preferencialmente indicada como titular em receber o Aluguel Social ou na impossibilidade poderá ser indicado outro membro da família como responsável pelo recebimento.

§ 5º Nos casos de separação conjugal, emancipação de dependentes ou outra forma de subdivisão em que seja formado um novo núcleo familiar, deverá ser elaborada uma avaliação social que indicará a necessidade de se conceder o benefício ao novo núcleo familiar e a manutenção do benefício ao núcleo familiar original.

§ 6º O benefício do Aluguel Social será destinado exclusivamente ao pagamento de locação residencial.

§ 7º Na composição da renda familiar deverá ser levada em consideração à totalidade de renda bruta dos membros da família, oriundos do trabalho e/ou de outras fontes de qualquer natureza.

§ 8º O recebimento do benefício Aluguel Social não exclui a possibilidade de recebimento de outros benefícios sociais.

§ 9º Somente poderão ser objeto de locação nos termos desta Lei os imóveis localizados no município de Florianópolis, que possuam condições de habitabilidade e estejam situados fora de área de risco.

§ 10. A localização do imóvel, a negociação de valores, a contratação da locação e o pagamento mensal aos locadores será responsabilidade do titular do benefício.

§ 11. A administração pública não será responsável por qualquer ônus financeiro ou legal com relação ao locador, em caso de inadimplência ou descumprimento de qualquer cláusula contratual por parte do beneficiário.

Art. 3º A interdição do imóvel será reconhecida por ato da Defesa Civil Municipal com base em avaliação técnica devidamente fundamentada, elaborado por profissional devidamente qualificado e registrado no respectivo conselho profissional.

§ 1º No ato da interdição de qualquer imóvel deverá ser realizado cadastro dos respectivos moradores, no qual deverá identificar o responsável pela moradia e deverá conter, no mínimo:

I - os dados de identificação civil de todos os indivíduos residentes no imóvel;

II - os dados de localização e características gerais do imóvel;

III - o tipo, o grau, a temporalidade e a extensão do risco ambiental adotando-se as seguintes definições:

- a) tipo - é a natureza do risco ou situação de calamidade, conforme descrita no § 1º do art. 2º desta Lei;
- b) grau - é a intensidade do risco de acordo com metodologia estabelecida na legislação vigente;
- c) temporalidade - o tempo previsto para que as ações de mitigação ou minimização da situação de risco ou calamidade tenham efeito;
- d) extensão - descrição ou delimitação da área atingida pela situação de risco ou calamidade; e

IV - identificação clara do nome, número de matrícula e registro profissional do responsável técnico pela emissão do laudo.

§ 2º A aceitação do benefício implica na autorização de demolição da residência cuja segurança esteja definitivamente comprometida, a ser efetuada pelo Poder Público.

Art. 4º É vedada a concessão do benefício nos casos de ocupação de áreas públicas ou privadas, inclusive área de preservação permanente, ocorridas após a publicação desta Lei, ou ocupações que não se enquadrem no atendimento das Políticas Públicas de Assistência Social e Habitação.

Art. 5º O valor máximo do benefício Aluguel Social corresponderá a setenta por cento do salário mínimo nacional vigente pelo período de até três meses, podendo ser prorrogado por igual período uma única vez.

§ 1º O benefício será concedido em prestações mensais mediante cheque nominal em nome do beneficiado.

§ 2º Para a prorrogação do benefício, a Secretaria Municipal de Assistência Social deverá promover a reavaliação socioeconômica da família beneficiada.

§ 3º O benefício será utilizado para o pagamento integral ou parcial do aluguel, sendo o aluguel mensal contratado inferior ao valor do benefício Aluguel Social, este limitar-se-á ao valor do aluguel do imóvel locado e, na hipótese do aluguel mensal contratado ser superior ao valor do benefício, competirá ao beneficiário o complemento do valor.

§ 4º O pagamento do benefício somente será efetivado mediante apresentação do contrato de locação devidamente assinado pelas partes contratantes e registrado em cartório.

§ 5º A continuidade do pagamento está condicionada à apresentação do recibo de quitação do aluguel do mês anterior, que deverá ser apresentado até o décimo dia útil do mês seguinte ao vencimento, sob pena de suspensão do benefício até a comprovação.

Art. 6º Cabe a Secretaria Municipal de Assistência Social:

I - providenciar cadastro único que centralizará as informações sociais dos beneficiários, elaborado com base em dados disponíveis nos órgãos municipais envolvidos e, caso necessário, em novos levantamentos e pesquisas;

II - diligenciar para obter os demais dados necessários à concessão do benefício as famílias, mediante a realização de visitas à área ou outras providências que se fizerem necessárias;

III - reconhecer o preenchimento das condições por parte das famílias, considerando as disposições desta Lei; e

IV - fiscalizar o cumprimento desta Lei juntamente com a Secretaria Municipal de Segurança e Defesa do Cidadão, através da Defesa Civil, e demais Secretarias Municipais.

Art. 7º São obrigações dos beneficiários do Aluguel Social:

I - apresentar os documentos necessários, tais como: RG, CPF, comprovante de renda e comprovante de residência do titular do benefício e RG dos demais moradores, bem como outros documentos que poderão ser solicitados;

II - apresentar original do documento que comprove a relação locatícia à Secretaria de Assistência Social registrado em cartório;

III - apresentar original do recibo de pagamento do aluguel do mês anterior, que deverá ser apresentado até o décimo dia útil do mês seguinte ao vencimento; e

IV - prestar as informações e realizar as providências solicitadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social.

§ 1º VETADO.

§ 2º O não atendimento das obrigações contidas neste artigo ensejará:

I - advertência por escrito;

II - suspensão do benefício; e

III - cancelamento do benefício.

Art. 8º Cessará o benefício, antes do término de sua vigência, nos seguintes casos:

I - quando for dada solução habitacional definitiva para a família;

II - quando a família deixar de atender, a qualquer tempo, aos critérios estabelecidos nesta Lei;

III - quando se prestar declaração falsa ou empregar os valores recebidos para fim diferente do proposto nesta Lei;

IV - deixar de atender qualquer comunicado emitido pelo Poder Público Municipal; e

V - sublocar o imóvel objeto da concessão do benefício.

Art. 9º Esta Lei será implementada em consonância com a Política Nacional de Habitação e de Interesse Social.

Art. 10. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações orçamentária própria, suplementadas, se necessário.

Art. 11. O prazo para adequação dos benefícios anteriores à publicação desta Lei não poderá ser superior a cento e oitenta dias após a sua publicação.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Florianópolis, aos 12 de setembro de 2012.

DÁRIO ELIAS BERGER
PREFEITO MUNICIPAL

APÊNDICES

APÊNDICE I - PLANILHA DAS FAMÍLIAS EM ALUGUEL SOCIAL

PERFIL DAS FAMÍLIAS EM ALUGUEL SOCIAL – MACIÇO DO MORRO DA CRUZ

Nº	Comunidade	Gênero	Ano de Inclusão	Cobertura	Composição Familiar	Idade	Escolaridade	Renda (em SM)
1	Horácio	M	2014	Lei 9.031/2012	2	29	Médio	2
2	Horácio	M	2009	Decreto 11.493/2013	5	76	Não informado	1,5
3	Horácio	F	2014	Lei 9.031/2012	3	36	Fundamental incompleto	1,5
4	Horácio	F	2014	Lei 9.031/2012	5	36	Fundamental incompleto	1
5	Horácio	F	2014	Lei 9.031/2012	2	55	Fundamental incompleto	3
6	Horácio	F	2009	Decreto 11.493/2013	2	62	Fundamental	1
7	Horácio	F	2014	Lei 9.031/2012	2	59	Fundamental incompleto	1
8	Jagatá	F	2011	Decreto 11.493/2013	4	39	Fundamental	1,5
9	Mariquinha	F	2011	Termo Judicial	Não informado	59	Fundamental incompleto	1
10	Mariquinha	F	2014	Lei 9.031/2012	2	41	Não informado	1,5
11	Mariquinha	F	2012	Termo Judicial	1	67	Médio	1
12	Mariquinha	F	2013	Termo Judicial	2	61	Fundamental incompleto	2
13	Mariquinha	F	2011	Termo Judicial	3	46	Fundamental	1
14	Mariquinha	F	2012	Termo Judicial	3	58	Não informado	1
15	Mariquinha	F	2012	Termo Judicial	5	44	Médio	1
16	Mariquinha	M	2011	Termo Judicial	2	40	Fundamental	1
17	Mariquinha	F	2012	Termo Judicial	3	48	Fundamental incompleto	1
18	Mariquinha	F	2013	Termo Judicial	4	26	Médio	1
19	Mariquinha	F	2011	Termo Judicial	4	82	Fundamental incompleto	1,5
20	Mariquinha	M	2011	Termo Judicial	2	23	Médio	1,5
21	Mariquinha	M	2011	Termo Judicial	3	28	Médio	1,5
22	Mariquinha	F	2012	Termo Judicial	3	69	Médio	2
23	Mariquinha	F	2011	Termo Judicial	7	40	Fundamental incompleto	1
24	Mocotó	M	2011	Decreto 11.493/2013	3	35	Fundamental incompleto	1
25	Mont Serrat	F	2014	Lei 9.031/2012	3	38	Médio	1
26	Mont Serrat	F	2012	Decreto 11.493/2013	4	24	Médio	2

27	Mont Serrat	F	2011	Decreto 11.493/2013	2	24	Fundamental incompleto	1
28	Mont Serrat	F	2009	Decreto 11.493/2013	3	46	Fundamental incompleto	1,5
29	Mont Serrat	F	2014	Lei 9.031/2012	5	27	Fundamental incompleto	1
30	Mont Serrat	F	2009	Decreto 11.493/2013	5	35	Fundamental incompleto	1
31	Mont Serrat	F	2014	Lei 9.031/2012	3	61	Fundamental incompleto	1
32	Morro do Céu	F	2014	Lei 9.031/2012	2	39	Fundamental incompleto	1,5
33	Penitenciária	M	2008	Decreto 11.493/2013	2	29	Não informado	2
34	Penitenciária	F	2010	Decreto 11.493/2013	3	30	Não informado	1,5
35	Penitenciária	F	2009	Decreto 11.493/2013	6	40	Fundamental incompleto	1
36	Penitenciária	F	2010	Decreto 11.493/2013	3	25	Fundamental incompleto	1
37	Penitenciária	M	2010	Decreto 11.493/2013	4	26	Fundamental	2
38	Penitenciária	F	2010	Decreto 11.493/2013	4	20	Fundamental	1
39	Penitenciária	F	2011	Decreto 11.493/2013	2	32	Fundamental	1,5
40	Penitenciária	F	2009	Decreto 11.493/2013	7	44	Fundamental incompleto	2
41	Penitenciária	F	2008	Decreto 11.493/2013	2	55	Fundamental incompleto	1,5
42	Penitenciária	F	2012	Decreto 11.493/2013	5	47	Fundamental incompleto	1,5
43	Penitenciária	M	2010	Decreto 11.493/2013	1	45	Fundamental	1,5
44	Penitenciária	F	2009	Decreto 11.493/2013	4	28	Fundamental	1
45	Penitenciária	F	2010	Decreto 11.493/2013	3	46	Fundamental incompleto	1,5
46	Penitenciária	F	2010	Decreto 11.493/2013	6	35	Fundamental	1,5
47	Penitenciária	M	2008	Decreto 11.493/2013	7	40	Fundamental incompleto	1,5
48	Penitenciária	F	2009	Decreto 11.493/2013	3	28	Fundamental incompleto	1,5
49	Queimada	M	2014	Lei 9.031/2012	5	43	Não informado	0,5
50	Queimada	F	2014	Lei 9.031/2012	3	37	Fundamental	1
51	Queimada	F	2011	Decreto 11.493/2013	2	35	Fundamental incompleto	1
52	Queimada	M	2014	Lei 9.031/2012	2	26	Médio incompleto	1,5
53	Serrinha	F	2009	Decreto 11.493/2013	2	55	Fundamental incompleto	1
54	Santa Vitória	F	2009	Decreto 11.493/2013	9	56	Não informado	1
55	Santa Vitória	M	2012	Decreto 11.493/2013	3	27	Fundamental	1,5
56	Santa Vitória	F	2012	Decreto 11.493/2013	1	46	Fundamental incompleto	1,5